

A más disciplina fiscal, menos pobreza

Revisión del gasto público en Perú

José R. López-Cálix • Alberto Melo



CD-ROM
con apéndices
estadísticos



**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**



BANCO MUNDIAL

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

Página en blanco a propósito

Página en blanco a propósito

A MÁS DISCIPLINA FISCAL, MENOS POBREZA

Revisión del gasto público de Perú

JOSÉ R. LÓPEZ-CÁLIX
ALBERTO MELO



**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**



BANCO MUNDIAL

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

López-Cálix, José Roberto

A más disciplina fiscal, menos pobreza: revisión del gasto público de Perú
/ José R. López-Cálix, Alberto Melo.

232 pp. 17,5x25,5 cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1-931003-64-5

1. Government spending policy-Peru. 2. Economic assistance, Domestic-Peru. 3. Poverty-Government policy-Peru. 4. Peru-Economic conditions-1968. I. Melo, Alberto, 1947. II. Inter-American Development Bank.

336.39 L454-dc21

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni
Editor de Marketing
gerardogi@iadb.org

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Obra de la cártula: Fernando de Szyslo (Perú, 1925), Duino-Nueve (Orrantia/92), 1992, óleo sobre lienzo; 99,06 cm x 99,06 cm. Colección permanente del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Gente Nueva Editorial.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	xi
LISTA DE LOS DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES	xiii
AGRADECIMIENTOS	xv
I RESUMEN EJECUTIVO AGENDA DE REFORMA INTEGRAL DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE PERÚ	1
Justificación y organización	1
Resultados principales y recomendaciones	2
II DESAFÍOS Y VULNERABILIDADES FISCALES DE PERÚ	21
Tendencias fiscales de largo plazo	22
El desequilibrio fiscal actual, 1999-2001	27
El esquema de gasto macroeconómico consistente, 2002-03	30
El esfuerzo de ajuste fiscal	38
Reforma de las reglas fiscales	45
III REORIENTAR EL PRESUPUESTO A FAVOR DE LOS POBRES	51
Modernizar la gestión financiera	52
Actualizar el sistema de gestión del presupuesto	58
Recomendaciones	65
Construir un marco de gasto a mediano plazo	66
Proteger el presupuesto como una política social a mediano plazo	70
La transparencia del presupuesto	75
IV LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO	81
¿Compra el mayor gasto del gobierno mejores resultados en educación y atención de salud?	82
Rastreo de las filtraciones de los fondos públicos en Perú: una encuesta de seguimiento del gasto público	87
Mejora de la focalización de los programas sociales	110
V LAS PROMESAS Y LOS RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	119
La decisión de descentralizar: promesas y riesgos	120
La desconcentración del gasto y las transferencias del Gobierno Central a los municipios: las relaciones fiscales intergubernamentales	123

El marco legal emergente para la descentralización en Perú	129
El camino de la descentralización	131
Descentralización en el sector educación	135
Descentralización en el sector salud	140
VII MEJORAR LA GOBERNABILIDAD Y REDUCIR LA CORRUPCIÓN	167
Los costos de la gobernabilidad débil y de la corrupción	173
Repercusión sobre la prestación de servicios públicos	174
Agenda política para mejorar la gobernabilidad	177
VIII LAS POLÍTICAS FISCALES Y AMBIENTALES PARA LA MINERÍA	183
Antecedentes	184
El régimen de tributación peruano	185
Comparación del sistema tributario de Perú con los sistemas tributarios para la minería en países seleccionados	185
Mejorar la gestión ambiental de la minería	205
BIBLIOGRAFÍA	209

LISTA DE CUADROS

Capítulo II

2.1 Variables macroeconómicas clave, 1969-1989	23
2.2 Elasticidad con respecto al PIB, 1970-2000	25
2.3 Elasticidades y volatilidades del crecimiento en Perú, 1990-2000a	27
2.4 Indicadores económicos clave	31
2.5 Recomendaciones para la reforma tributaria	35
2.6 ¿Son los gastos sociales pro o contracíclicos?	43

Capítulo III

3.1 Perú: Estado de las metas de referencia de la gestión del presupuesto	60
3.2 Composición de las fuentes del presupuesto del GC	62
3.3 Proyección revisada del presupuesto de 2002	64
3.4 Composición del gasto social, 1999-02 (millones de nuevos soles)	67
3.5 Comparación de los presupuestos plurianuales por sector	69
3.6 Presupuesto para los Programas Sociales Protegidos	72
Presupuesto corriente no relacionado con el sueldo y de capital	72
3.7 Clasificaciones de transparencia del presupuesto (noviembre de 2001)	76

Capítulo IV

4.1a Resultados de la regresión para los indicadores de educación: regresiones lineales	83
4.1b Resultados de la regresión para los indicadores de salud: regresiones logarítmicas dobles	84

4.2	Perú: la eficiencia del gasto público para lograr resultados sociales, 1990-1998	86
4.3	Transferencias per cápita a los municipios, 2001	94
4.4	Municipios que no saben el día de llegada de la transferencia	95
4.5	Municipios que están sujetos a la supervisión del Gobierno Central	96
4.6	Filtraciones en Foncomun y el canon minero	97
4.7	Fracción de transferencias usada para gastos corrientes	98
4.8	Hogares beneficiarios que recibieron capacitación/información	100
4.9	Calendario de transferencias del Programa Vaso de Leche	101
4.10	Fase 3 de filtración: municipio a comités locales	103
4.11	Los peores infractores, fase 3 de filtración	104
4.12	Fase 4 de filtración: Programa Vaso de Leche (a nivel de hogar, en porcentaje)	106
4.13	Fase 5 de filtración: Programa Vaso de Leche (a nivel del hogar del beneficiario)	107
4.14	Filtraciones del Programa Vaso de Leche (en porcentaje)	109
4.15	Correlación del gasto y la pobreza por departamento	111
4.16	Acceso de los hogares a los programas sociales por nivel de pobreza, 2000 (en porcentaje)	112
4.17	Focalización por programas de asistencia alimentaria, salud y educación, 2000 (en porcentaje)	113

Capítulo V

5.1	Gasto presupuestado para el sector público, año fiscal 2002	124
5.2	Coefficientes de gasto por CTAR, 2001	124
5.3	Gasto por departamento, 2000 (millones de N.S.)	126

Capítulo VI

6.1	Número de empleados y promedio mensual de costos salariales	149
6.2	Empleo urbano en los sectores público y privado e ingresos mensuales promedio, 1997-2001 (nuevos soles)	150
6.3	Dispersión de los sueldos cargados a la PUP por grupo ocupacional y grado de salario (nuevos soles)	154
6.4	Ingresos máximos, promedio y mínimos por grupo ocupacional y régimen (nuevos soles)	155
6.5	Ingresos por hora por grupos ocupacionales y áreas, tercer trimestre, 1997 (nuevos soles)	163

Capítulo VIII

8.1	Impuestos a los minerales en Perú y otros países	190
8.2	Medidas comparativas de rentabilidad y tasa tributaria efectiva para un modelo de mina de metal común en jurisdicciones seleccionadas	191
8.3	Medidas económicas comparativas para un modelo I de mina de metal de oro en jurisdicciones seleccionadas	192
8.4	Modelo de cobre: sensibilidad del sistema tributario de Perú a los cambios de precio y de costo	192
8.5	Disponibilidad de estabilidad tributaria en jurisdicciones seleccionadas	193
8.6	Sensibilidad del sistema tributario a la tasa del impuesto a la renta	194

8.7	Tasas del impuesto a la renta aplicadas a proyectos de minería en jurisdicciones seleccionadas (en porcentaje)	195
8.8	Depreciación aplicada al equipo de minería común en jurisdicciones seleccionadas	196
8.9	Sensibilidad tributaria a las tasas de depreciación de instalaciones	196
8.10	Política de transferir las pérdidas al ejercicio siguiente/anterior en jurisdicciones seleccionadas	197
8.11	Sensibilidad tributaria al tiempo límite de la transferencia de pérdidas al ejercicio siguiente	198
8.12	Sensibilidad tributaria a la deducción anual permitida para el cierre durante la vida de la mina	198
8.13	Sensibilidad tributaria a la asignación de reinversión	200
8.14	Presencia de sistemas tributarios de regalías para minerales en jurisdicciones seleccionadas	201
8.15	Sensibilidad del sistema tributario a un impuesto de regalías	202
8.16	Sensibilidad del sistema tributario al derecho de importación	203
8.17	Sensibilidad tributaria a la eliminación del derecho de importación y la imposición de una regalía	203

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo II

2.1	Balances fiscal y primario del SPNF (% del PIB)	22
2.2	Composición de los ingresos tributarios, 1970-2001 (% del PIB)	23
2.3	Posición fiscal procíclica (miles de millones de soles de 1994)	25
2.4	Volatilidad en las variables fiscales	26
2.5	Tendencia fiscal con el transcurso del tiempo (Miles de millones de soles de 1994)	28
2.6	América Latina y el Caribe: efectividad del IGV	40
2.7	Composición del gasto del Gobierno Central	41
2.8	América Latina y el Caribe: gasto de capital, 1998 (% del PIB)	41
2.9	Estructura de la formación de capital fijo del Gobierno Central	42
2.10	Gasto social y público	44
2.11	Tasas de crecimiento en el gasto social y público	44
2.12	América Latina y el Caribe: producto real y potencial (miles de millones de soles de 1994)	48
2.13	América Latina y el Caribe: balance primario real (% del PIB) y balance primario estructural (% del PIB potencial)	49

Capítulo III

3.1	Comparación del balance del gobierno central y SPNF	65
3.2	Proporción de los gastos sociales al PIB	66
3.3	Asignaciones de presupuestos sectoriales	67
3.4	Índice de transparencia del presupuesto. Clasificación promedio en una escala de 1 a 10	77
3.5	Porcentaje de entidades del gobierno que publican la información	78

Capítulo IV

4.1	Curvas de Lorenz para las transferencias intergubernamentales	93
4.2	Cómo desaparece la leche en el Programa Vaso de Leche	108
4.3	Curvas de Lorenz en programas sociales seleccionados	113
4.4	Curvas de Lorenz para el gasto de salud	114
4.5	Curvas de Lorenz para el gasto de educación	115
4.6	Acceso a los programas sociales, 200 (% con respecto a la población total)	115

Capítulo V

5.1	Ingresos municipales, 2001 (excluida Lima)	127
5.2	Transferencias del Gobierno Central a los municipios, 2001	128

Capítulo VI

6.1	Comparación laboral del gobierno internacional	147
6.2	Corrupción en los servicios públicos	148
6.3	Empleo e ingresos promedio de los sectores privado y público	152
6.4	Ingresos promedio del personal permanente y contratado (soles)	155

Capítulo VII

7.1	Indicadores de gobernabilidad del Perú 1998/2001. Clasificación global - menor es mejor	168
7.2	Obstáculos para los negocios	169
7.3	Percepción del nivel de corrupción en organismos seleccionados	169
7.4	Percepción del nivel de corrupción en organismos seleccionados (según clasificación de los usuarios)	172
7.5	Corrupción en el servicio público (según lo informaron funcionarios públicos, usuarios y gerentes)	172
7.6	Porcentaje promedio del ingreso pagado en sobornos	174
7.7	Índices de calidad del servicio y soborno (basados en las respuestas de funcionarios públicos en 57 dependencias gubernamentales, 2001)	175
7.8a	Calidad de los servicios públicos (según clasificación de usuarios, 2001)	176
7.8b	Calidad de los servicios de salud y educación (según lo informaron los usuarios)	176
7.9	Prestación de servicios públicos: gobiernos locales vs. otras dependencias gubernamentales (basado en las respuestas de los funcionarios públicos)	177
7.10	Organismos nacionales y municipales están plagados de distintos tipos de corrupción (basado en las respuestas de los funcionarios públicos)	178
7.11	Punto de vista de los funcionarios públicos sobre las reformas en el sector público (% de entrevistados)	179

LISTA DE RECUADROS

Capítulo II

2.1	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal	29
2.2	Cambios propuestos al régimen tributario	33
2.3	Perú: evaluación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, 2000-01	46

Capítulo III

3.1	Temas principales de RIG/GGP	52
3.2	El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) de Perú	53

3.3	Introducción del SIAF en los Ministerios de Defensa y Seguridad Nacional (Interior)	57
3.4	Perú: etapas principales de la formulación del presupuesto	59
3.5	Perú: institucionalización de un Fondo Virtual de la Pobreza: una mirada a Uganda como caso de práctica óptima	74

Capítulo IV

4.1	México: integración de los programas sociales para mejorar la eficiencia. El caso de Progres	117
-----	--	-----

Capítulo V

5.1	Las lecciones de las experiencias de descentralización en América Latina	121
5.2	Campaña de descentralización de la educación en América Latina y el Caribe: algunos casos	136
5.3	Descentralización del sector salud en América Latina y el Caribe	140

Capítulo VI

6.1	La secuencia de las medidas de reforma de la administración pública	165
-----	---	-----

Capítulo VII

7.1	Regulación de la infraestructura en Perú	170
7.2	Una estrategia de flancos múltiples para abordar la corrupción y mejorar la gobernabilidad	179

Capítulo VIII

8.1	Perú: descripción del actual sistema para la minería	186
8.2	Creación de un Fondo de Estabilización de Minería. El modelo Ancash	205

ANEXO A.	Análisis de sostenibilidad de la deuda pública de Perú	CD-ROM
ANEXO B.	El esfuerzo fiscal requerido para un déficit estructural sostenido	CD-ROM
ANEXO C.	Cuestionario sobre la gestión financiera pública	CD-ROM
ANEXO D.	Una encuesta de seguimiento del gasto público: cuestiones metodológicas	CD-ROM
ANEXO E.	La reforma de empresas públicas en el Perú: introducción de los convenios de gestión en Fonafe	CD-ROM
ANEXO F.	Una metodología para las revisiones funcionales y para analizar las perspectivas funcionales	CD-ROM
APÉNDICE	ESTADÍSTICO	CD-ROM

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACE	Asociación Comunitaria de Educación	CTAR	Consejos Transitorios de la Administración Regional
ADE	Área de desarrollo educacional	DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
AE	Áreas de ejecución	DISA	Direcciones Regionales de Salud
ALC	América Latina y el Caribe	DNPP	Dirección Nacional del Presupuesto Público
BCRP	Banco Central del Perú	DRE	Direcciones Regionales de Educación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	EE	Ejercicio Económico
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	EFG	Estadísticas Financieras del Gobierno
CEC	Consejos Escolares Consultivos	Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Ceticos	Centros para la exportación, el transporte, la industria, comercialización y servicios	ESGP	Encuesta de Seguimiento del Gasto Público
CLAS	Comunidades Locales de la Administración Sanitaria	Essalud	Seguro Social de Salud
Conam	Consejo Nacional del Ambiente	FAP	Fondo de Acción de la Pobreza
Conasev	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores	FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
Conite	Comisión Nacional para la Inversión y Tecnología Extranjera	FEP	Fondos Extrapresupuestarios
Consucode	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	FIDE	Fondo Intergubernamental de Descentralización
Coopop	Oficina Nacional para la Cooperación Popular	FMI	Fondo Monetario Internacional
Copri	Comisión para la Promoción de la Inversión Privada	Fonafe	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
		Fonahpu	Fondo Nacional de Ahorro
		Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
		Foncodes	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social

Foncomun	Fondo de Compensación Municipal	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
Foncor	Fondo Regional de Indemnización	PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
GC	Gobierno Central	PIB	Producto Interno Bruto
GdP	Gobierno de Perú	PPA	Presupuesto Plurianual
GG	Gobierno General	PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
GGP	Gestión del Gasto Público	PPRS	Préstamo Programático de Reforma Social
IdBM	Instituto del Banco Mundial	Pronaa	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
IES	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	Pronamachs	Proyecto Nacional de Mantenimiento de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
IGV	Impuesto General a las Ventas (valor agregado)	PSP	Programa Social Protegido
INA	Iniciativa Nacional Anticorrupción	PUP	Planilla Única de Pagos (o Nómina Unificada)
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo	RIG	Revisión Institucional y de Gobernabilidad
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Información	Sensico	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
ISC	Impuesto Selectivo sobre el Consumo o Impuesto Directo	SIAFITO	Un SIAF simplificado
ISP	Instituto Superior Pedagógico	SIAF-SP	Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
LPTF	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal	SIMSIP	Simulaciones para los Indicadores Sociales y de Pobreza
MED	Ministerio de Educación	SIS-SMI	Seguros Integrales de Salud y Salud Materno-Infantil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	SMI	Seguro de Salud Materno-Infantil
MEM	Ministerio de Energía y Minas	SNP	Servicios no Personales
MGMP	Marco de Gasto a Mediano Plazo	SPC	Sector Público Consolidado
Mindef	Ministerio de Defensa	SPNF	Sector Público no Financiero
Minsa	Ministerio de Salud	Sunat	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
MMM	Marco Macroeconómico Multianual	SUR	Regresión al parecer no relacionada
MPMP	Marco de Presupuestación a Mediano Plazo	TIR	Tasas Internas de Rendimiento
NA	No Aplicable	TTE	Tasa Tributaria Efectiva
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	UE	Unidad Ejecutora
ONG	Organizaciones no Gubernamentales	UIT	Unidades de Ingreso Tributario
ONP	Oficina de Normalización Previsional (Pensiones)	UO	Unidades Operacionales
OSIPTEL	Organismo Superior de Inversión Privada en Telecomunicaciones	USE	Unidad de Servicios Educativos
OSITRAN	Organismo Superior de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público	USIS	Unidades de Seguro Integral de Salud
PAAG	Programa de Administración de Acuerdos de Gestión	VDL	Vaso de Leche
PAEP	Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza		
Parsalud	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud		

LISTA DE LOS DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - I

- Empleo del sector público en el Perú, por Peter Gregory.
- Perspectivas para la descentralización de la salud y educación en el Perú, por Richard Moore.
- Aplicación de un análisis funcional a la descentralización de ministerios: un ejemplo, por Richard Moore.
- Exenciones y regímenes tributarios especiales en Perú, por Osvaldo Schenone.

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - II

- Voces del mal gobernado y mal regido: un estudio de diagnóstico empírico sobre la gobernabilidad, el imperio de la ley y la corrupción para el Perú, por Francesca Recanatini.
- La deuda corriente de los municipios peruanos, por Eduardo Fernández.
- ¿Protección presupuestaria? Los Programas Sociales Protegidos en el Perú, por Rossana Mostajo.

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - III

- Perú: Propuesta de reforma a las reglas fiscales, por José Valderrama.
- Posición del sistema de tributación peruana comparado con los sistemas de tributación de minería en otras naciones, por James Otto.
- El Perú: tendencias fiscales y el tema de sostenibilidad fiscal, por José R. López-Cálix y Rashmi Shankar.

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - IV

- Encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP): Resumen ejecutivo, por Lorena Alcázar y Erik Wachtenheim.

- Una ESGP en las transferencias del Gobierno Central a los municipios en el Perú: una mirada detallada al programa del Vaso de Leche, por Lorena Alcázar y Erik Wachtenheim.

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - V

- Grado de focalización de algunos programas sociales, 1998-2000, por Juvenal Díaz.
- Seguimiento del desembolso de recursos en el sistema educativo, por el Instituto Apoyo.
- La eficiencia del gasto público en el Perú, por Quentin Wodon.

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES - VI

- Encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP): El sector de educación en el Perú, por Lorena Alcázar y Erik Wachtenheim.

AGRADECIMIENTOS

Este informe es un esfuerzo conjunto del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. José R. López-Cáliz (BM-LCSPE) y Alberto Melo (BID-RE3/OD5) son los gerentes de tarea responsables de todos los capítulos y anexos. El informe es el producto de un esfuerzo colectivo que incluye las contribuciones parciales y los documentos de antecedentes de Osvaldo Schenone (consultor –sección sobre tributación, Capítulo II); Carlos Oliva (consultor –sección sobre patrones fiscales, Capítulo II); Nelson Shack y Óscar Pajuelo (Director General del Presupuesto y Contador General del Perú –Anexo C); Bruno Barletti y Lourdes Cueva (Coordinador del SIAF y asistente –sección sobre transparencia, Capítulo III); Rossana Mostajo (consultora –sección sobre los programas protegidos, Capítulo III); Lorena Alcázar, Erik Wachtenheim, Mitchel Seligson (consultores –sección sobre encuesta de seguimiento del gasto público, Capítulo IV y Anexo D); Gillette Hall (BM –recuadro sobre Progresía, Capítulo IV), Juvenal Díaz (Foncodes –sección sobre focalización, Capítulo IV); Richard Moore (consultor –sección sobre descentralización de sectores sociales, Capítulo V y Anexo F); Eduardo Fernández (consultor –deuda municipal, Capítulo V); Peter Gregory (consultor –servicio civil, Capítulo VI); Francesca Recanatini y Daniel Kauffman (BM –gobernabilidad y corrupción, Capítulo VII); José Luis Guash (BM –recuadro sobre entes reguladores, Capítulo VII); James Otto (consultor –tributación minera, Capítulo VIII) y Félix Remy (BM –medio ambiente, Capítulo VIII); Elaine A. Tinsley (BM –Apéndice estadístico y esmerada asistencia en análisis e investigación); Rashmi Shankar (consultor –asistencia en investigación de los Anexos A y B); y Gabriel Ortiz de Zavallos (consultor –Anexo E). Los revisores fueron Ritva Reinikka y William Dorotinsky (ambos del BM), quienes hicieron aportes muy útiles y detallados.

El informe también recibió numerosas observaciones de Andrew Wolfe y Mauricio Villafuerte (FMI), Guillermo Perry, Mauricio Carrizosa, Sara Guerschanik Calvo, Yasuhiko Matsuda, Gillette Hall, Pierre Werbrouck, Quentin Wodon, Keta Ruiz, Marianne Fay, Harold Adelman, Norbert Schady, Evangeline Javier, Daniel Cotlear, Livia Benavides (todos del BM) y Gonzalo Afcha, Xavier Comas, Rafael de la Cruz, Gonzalo Deustua, Jaime Fernández, Amanda Glassman, Susan Kolodin, Jorge Lamas y Jaime Enrique Vargas (todos del BID). El informe también se benefició enormemente del trabajo de encuesta de campo del Instituto Apoyo en Perú, que hizo un trabajo magnífico. Hazel Vargas prestó el principal apoyo administrativo y de producción y cuidadosa asistencia editorial. Silvia Marquina de León, Rosalía Rushton, Marianella Rivadeneira y Patricia Chacón Holt proporcionaron también apoyo de producción. Ana María Arteaga y Ana María Angulo prestaron un apoyo excelente a la investigación en el terreno en Lima.

El informe se benefició de la orientación activa y el apoyo de Isabel Guerrero (Directora del BM), Ana María Arriagada (Directora Sectorial del BM-LCSHD), Mauricio Carrizosa (Gerente Sectorial del BM-LCSPE), Ernesto May (Director del BM-LCSPR) y Ana María Rodríguez (Jefe RE3/OD5 del BID). El equipo quisiera expresar su gratitud sincera por la excelente cooperación prestada por las autoridades peruanas en todo el proceso, especialmente durante las visitas del equipo a Perú, incluida la misión principal de finales de noviembre de 2001. Más en particular, el equipo quisiera agradecer al señor Roberto Dañino, Presidente del Consejo de Ministros; Pedro Pablo Kuczynski, Ministro; Kurt Burneo, Patricia Teuillet y Fernando Zavala, viceministros de Economía y Finanzas; y Óscar Pajuelo, Contador General, por su apoyo entusiasta. Nuestro agradecimiento también para Verónica Zavala, Nelson Shack, Óscar Blanco, Fernando Lituma, Bruno Barletti, Carlos Ricse, Lourdes Cueva, Waldo Mendoza, Carmen Negron, Javier Abugattas, Lander Alemán, Jorge Estrella, Luis Paz, Pedro Francke, Beatriz Merino y Gustavo Perochena, Gilberto Moncada, y Reynaldo Bringas, quienes hicieron aportes oportunos y respondieron a numerosas solicitudes.

El informe ha estado sujeto a tempranas y múltiples consultas y esfuerzos de difusión en Lima, Perú. En diciembre de 2001, al cierre de la misión principal, se trataron los borradores de las conclusiones preliminares con las autoridades. En marzo de 2002, en un seminario del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las reglas fiscales, se presentó una propuesta detallada para la modernización de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Un mes después, se presentó un marco para la descentralización en el seminario conjunto de Foncodes/Presidencia sobre la descentralización de los sectores sociales. Finalmente, en agosto de 2002, el borrador del informe completo se discutió abiertamente con funcionarios, grupos de estudios, medios de comunicación, donantes, el sector privado y representantes de la sociedad civil en un seminario sobre disciplina fiscal, eficiencia del gasto y descentralización pública organizado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Finanzas y el BID. Los resultados preliminares de este informe y los documentos de antecedentes también han contribuido a la elaboración de los componentes del Segundo Préstamo Programático de Reforma Social del Banco Mundial y la Estrategia de Asistencia del País para Perú.

RESUMEN EJECUTIVO

Agenda de reforma integral de la gestión del gasto público de Perú

Una política económica exitosa necesita dos insumos: un diseño técnico sólido y un apoyo político fuerte para llevarlo adelante. Una equivocación común es creer que ambos aspectos son sustitutos en lugar de complementarios entre sí. En la práctica, esto conduce a pensar equivocadamente que el poder político puede compensar el diseño técnico deficiente permanentemente.

Juan Carlos de Pablo
Cómo fracasa rotundamente un ministro de Economía, 1988

JUSTIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Para el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un privilegio proporcionar a la Administración de un país miembro, en forma conjunta e integral, diagnósticos y recomendaciones de políticas en las áreas que más contribuyen a mejorar sus perspectivas de desarrollo del cliente¹. Una de estas áreas es la gestión del gasto público, que es el objeto de este informe. Esperamos que el contenido de esta Revisión del Gasto Público (RGP) sea útil para que Perú resuelva algunos de los formidables retos que enfrenta en su agenda de desarrollo. Este capítulo presenta una síntesis de la agenda de reforma del gasto público de Perú desde la perspectiva de los Bancos. Se basa en los capítulos temáticos que constituyen este informe. Los capítulos II-IV examinan las funciones centrales de la gestión del gasto público: los agregados fiscales macro, las asignaciones de recursos a los sectores estratégicos y la eficiencia microeconómica del gasto público. Los capítulos V-VIII exploran temas seleccionados como la descentralización de la administración pública y los sectores sociales; la reforma de la administración pública; la gobernabilidad y la corrupción y algunos temas fiscales y ambientales relacionados con la minería. Estos capítulos están, a su vez, apoyados por quince documentos de antecedentes de temas específicos, entre ellos una innovadora encuesta de seguimiento del gasto público sobre las transferencias municipales y numerosas y valio-

¹ En los últimos años, ambas instituciones publicaron varios estudios sectoriales sobre Perú en las áreas de educación, salud, la participación del sector privado e infraestructura, la gobernabilidad institucional, la administración financiera, las adquisiciones y la estrategia del país. Sin embargo, la última Revisión del Gasto Público del BM se produjo en 1994.

sas observaciones proporcionadas por las autoridades en todas las actividades de difusión.

No se intenta cubrir todas las áreas afectadas por el gasto público. Como expresión de la coincidencia estratégica entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en torno a la idea de que la reducción de la pobreza es el objetivo principal de sus esfuerzos de asistencia, el informe se centra deliberadamente en el gasto en los sectores sociales y excluye la infraestructura y otros sectores, que han sido tema de estudios sectoriales más específicos en años anteriores. Este informe se terminó en junio de 2002 y se discutió con las autoridades peruanas a mediados de agosto de ese mismo año. Las formulaciones de políticas que han tenido lugar después de esa fecha no están reflejadas aquí.

RESULTADOS PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES

Al inicio del nuevo siglo, Perú enfrenta sustanciales retos de desarrollo. Los logros significativos en cuanto al crecimiento, la reducción de la pobreza y las mejoras en los indicadores sociales hasta 1997 se han revertido parcialmente por el subsiguiente estancamiento persistente por retrasos de la actividad económica; por la falta de disciplina fiscal, por la incertidumbre política, por las debilidades institucionales y por la gobernabilidad deficiente. El impulso para la reforma, que solía ser fuerte a principios de los años noventa, perdió ímpetu a fines de la década, y los esfuerzos genuinos de las nuevas autoridades para refortalecerlo están enfrentando una gran presión social en procura de que se tomen medidas populistas de corto plazo². El populismo puede quizá traer paliativos, pero es perjudicial para los principios macroeconómicos básicos del país y, en último término, para el nivel de vida. Existe más bien una necesidad urgente de restaurar la disciplina fiscal y cobrar impulso para lo que se da en llamar reformas “de segunda generación”, entre ellas las del gasto público, que proporcionarían a la estrategia de reducción de la pobreza sostenibilidad a más largo plazo.

El nuevo gobierno heredó un sistema fiscal sometido a grandes presiones. Desde 1999, la postura fiscal de Perú es frágil debido a una combinación de perturbaciones externas adversas, políticas fiscales expansivas, elecciones y otros acontecimientos nacionales desfavorables que caracterizan la transición al legado pos-Fujimori. De la mano de un déficit primario que por primera vez en más de una década se ha convertido en negativo desde 1999, el déficit fiscal combinado aumentó significativamente de 0,4% del PIB en 1997 a 3,2% del PIB en 2000, sólo para ser levemente reducido a un 2,5% del PIB en 2001. Los ingresos tributarios bajos, volátiles y procíclicos, combinados con un gasto público rígido que enfrenta las exigencias populares, complican los esfuerzos para financiar una agenda ambiciosa de reducción de la pobreza, mientras se logra el ajuste fiscal. A pesar de haber existido por varios años un marco plurianual presupuestal orientado a favorecer a los pobres, el gasto social permanece subfinanciado, se ve desviado a

² En el contexto de este informe, el populismo se define como la concepción y la práctica de política económica que favorece políticas fiscales y monetarias expansionistas y no sostenibles como el motor principal del crecimiento del PIB y la creación de empleo. Para una exposición del concepto, véase Dornbusch y Edwards (1991).

través de múltiples filtraciones y está mal focalizado. La concentración en Lima de la autoridad de formulación del presupuesto, junto con la ejecución discrecional y descentralizada del presupuesto a través de los Consejos Transitorios de la Administración Regional (CTAR), reducen el impacto del gasto social y la eficiencia de la prestación de servicios.

Desde su toma de posesión en julio del 2001, el presidente Toledo ha propuesto tomar medidas en las áreas de la estabilización macroeconómica; la reapertura del acceso del país a los mercados financieros internacionales; la modernización del presupuesto y la descentralización del Estado; la política social; la modernización de las fuerzas armadas, policiales y de los servicios internos de seguridad y la consolidación de la democracia y la estabilidad social de Perú mediante el logro de consenso y la utilización de mecanismos transparentes y participativos. A pesar de su éxito inicial, probablemente Perú no alcance estas metas en el corto plazo. Los logros en el mediano plazo dependerán en gran medida de con cuánta rapidez el país restaura la disciplina fiscal, dirige los escasos recursos a las prioridades del Gobierno y asegura una prestación eficaz de los servicios públicos dentro de un proceso de descentralización muy complejo e impulsado políticamente. Resumimos la agenda de administración del gasto público en siete mensajes principales, que se relacionan con la necesidad de:

- Restaurar la disciplina fiscal
- Reorientar el presupuesto hacia el gasto en favor de los pobres
- Mejorar la eficiencia del gasto público
- Plantear las promesas y los riesgos de la descentralización
- Mejorar la carrera administrativa en el sector público
- Mejorar la gobernabilidad y reducción de la corrupción
- Perfeccionar el régimen tributario aplicable a la minería y las políticas ambientales para esta actividad productiva.

La historia detrás de estos siete temas es un poco larga de contar, pero es sencilla. Primero, el logro de superávit primarios significativos es la premisa inevitable para que haya políticas sostenibles en materia fiscal y de gestión de deuda. También son necesarios dichos superávits para sentar las bases para la existencia de políticas fiscales y sociales viables y anticíclicas en el futuro. Segundo, la reorientación del gasto en favor de los pobres es esencial para lograr los resultados sociales deseados en el mediano plazo. La reorientación del presupuesto requiere no sólo mejorar la transparencia de los recortes presupuestarios y las reasignaciones durante la ejecución, sino revisar el gasto inercial y su estacionalidad dentro de cada año. Es útil mejorar los mecanismos del presupuesto que protegen los programas sociales prioritarios para consolidar una política social contracíclica eficaz. Tercero, hacer un uso más eficaz de los escasos recursos es esencial para un país que atraviesa una reducción fiscal. Esto implica (i) disminuir las disparidades que perjudican a los pobres en las asignaciones regionales del presupuesto; (ii) eliminar las duplicaciones en los proyectos de infraestructura social y básica; (iii) minimizar las filtraciones de los fondos públicos, en particular en los programas complementarios de alimentos y en el nivel inferior de la prestación de servicios y, de ser factible, considerar la reducción de su tamaño o el reemplazo gradual por programas de transferencia de dinero en efectivo y (iv) mejorar la focalización de los recursos, especialmente fuera de

Lima, en la mayoría de los programas sociales, principalmente aquellos dirigidos a los más vulnerables. Cuarto, es esencial resolver con prontitud las cuestiones básicas del proceso de descentralización: en particular qué funciones deben descentralizarse, y con qué sincronización y resultados en mente. Un proceso de descentralización mal diseñado, especialmente si se desarrolla a través de gobiernos regionales nuevos, tiene un potencial considerable de provocar desorden fiscal y desestabilización macroeconómica graves. Por tanto, es necesario proceder con suma cautela. Quinto, el Gobierno debe mejorar el capital humano a cargo de la prestación de los servicios sociales. El régimen de la administración pública está totalmente desorganizado y necesita ser revisado. Se debe establecer un registro público fidedigno de los funcionarios públicos. La miríada de complementos de sueldos y beneficios en dinero en efectivo y en especie que ahora prevalecen debe consolidarse y reemplazarse por un sistema de salarios más racional. Sexto, mejorar la gobernabilidad y luchar contra la corrupción es fundamental no sólo para una mejor y menos costosa prestación de servicios públicos, sino para combatir la desigualdad de ingresos y facilitar la actividad empresarial en Perú. Los gobiernos locales, en general, se desempeñan mucho peor que los organismos nacionales en cuanto a la calidad de la prestación de servicios, el grado de corrupción y los problemas de gobernabilidad. Séptimo, el perfeccionamiento del régimen tributario de minería, de las políticas de transferencias de los ingresos del canon minero y de las políticas ambientales relacionadas con la minería son necesarios no sólo para fortalecer la competitividad mundial de una de las principales fuentes de exportación de Perú, mediante un régimen tributario estable, sino para mejorar la transparencia de las transferencias a los gobiernos locales y reducir al mínimo el daño ambiental. Los conflictos entre las empresas de minería y las poblaciones locales se reducirán de ese modo al mínimo, contribuyendo, por tanto, a mejorar la calidad de las actividades de inversión minera, la transparencia de las relaciones intergubernamentales y la relación entre los inversionistas extranjeros y las comunidades locales.

En torno de los siete temas organizadores de este informe gira un conjunto de múltiples y detallados diagnósticos y recomendaciones de política, con algunas sugerencias para la asignación de sus prioridades. El lector debe, sin embargo, tener presentes varias limitaciones. Primero, no hay ninguna fórmula mágica para obtener resultados. Lo que se describe aquí se basa esencialmente en las experiencias de mejores prácticas de los bancos en otros lugares de América Latina y en el resto del mundo, así como en sus consideraciones informadas acerca de Perú. Segundo, la secuencia de reformas que se proponen está en sí misma sujeta a limitaciones políticas. El Banco Mundial y el BID están dispuestos a ayudar al Gobierno de Perú en la ejecución de la agenda de la Revisión del Gasto Público (RGP). Finalmente, es importante agregar que la implantación de estas reformas sólo puede lograrse a través de un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos que eleve los estándares para la rendición de cuentas, la transparencia del gobierno y la participación y el control de la sociedad civil.

Restaurar la disciplina fiscal

La sostenibilidad fiscal es quizás el reto más importante del gobierno actual. Perú necesita fortalecer su posición fiscal estructural, no sólo porque no hacerlo amenaza el marco

macro a mediano plazo, sino también porque pueden surgir significativos pasivos contingentes de las pensiones, del sector financiero y de las deudas –registradas o no registradas– de los gobiernos subnacionales y porque no se puede excluir en los próximos años la disminución o la detención súbita de financiamiento externo, debido al contagio financiero de turbulencias externas (o regionales). Los déficit fiscales se explican mediante una combinación de factores tanto estructurales como cíclicos. En el aspecto estructural, presentan patrones procíclicos y volátiles, determinados principalmente por el comportamiento de los ingresos tributarios y del gasto público. Durante los últimos 30 años, el déficit del sector público no financiero (SPNF) de Perú experimentó cinco fases distintas: 1970-79, 1980-85, 1986-91, 1992-96 y 1997-01 y promedió un elevado valor de 5,8% del PIB. Este patrón fue el resultado de largos períodos de expansión fiscal, seguidos de períodos cada vez más cortos de ajuste fiscal, en particular antes de comienzos de los años noventa. El componente principal del déficit fue el desequilibrio del Gobierno Central (GC), que representó cerca de tres cuartos del déficit promedio del SPNF. La mayoría de las variables fiscales son procíclicas: tienen coeficientes significativos de correlación positiva con la tasa de crecimiento, y los componentes cíclicos del déficit fiscal y el crecimiento del PIB se corresponden casi perfectamente. Además de esto, las variables fiscales son sumamente volátiles, y esto va más allá de su correlación con el crecimiento del PIB. La volatilidad de la tasa de crecimiento de Perú, medida por la desviación estándar, es un 33% mayor que el promedio para los países latinoamericanos, que es a su vez el doble del promedio de las economías industriales. La volatilidad de las variables fiscales, sin embargo, es mucho mayor que la del crecimiento del PIB: casi seis veces en el caso de los ingresos tributarios; cinco veces en el caso del gasto en salarios y las transferencias públicas; más de siete veces en el caso de los gastos de capital (la variable crítica de ajuste del presupuesto); y once veces en el caso de los déficit fiscales. La volatilidad de los ingresos tributarios se explica también por los cambios continuos en la política tributaria y la administración tributaria; la hiperinflación de fines de los años ochenta y las elecciones a fines de los años noventa. La volatilidad del gasto se explica por las políticas erráticas que afectan la planilla del sector público, las transferencias y las inversiones de capital.

Los desequilibrios recientes se explican por las políticas fiscales expansivas y, por ello, corregirlas es una tarea prioritaria. Desde 1997, las tendencias en los ingresos y el gasto público reales del Gobierno Central han disminuido y aumentado, respectivamente. En el 2001, la relación impuestos/ingresos descendió por debajo del 12% del PIB, un nivel pésimo según los patrones internacionales y entre los más bajos de América Latina. Como resultado, los balances primarios se han vuelto negativos desde 1999 y los déficit fiscales se han deteriorado. La deuda pública resultante ha aumentado, como porcentaje del PIB, de 42,7% en 1998 a un elevado 46,5% en 2001, a pesar de que se han usado cantidades significativas del producto de las privatizaciones para financiar el gasto y amortizar la deuda pública. Aunque la deuda pública es principalmente a largo plazo y con acreedores externos, su componente interno y su componente de corto plazo han crecido a un ritmo acelerado en los últimos años. En este sentido, debe tenerse presente que la deuda nacional está expuesta al riesgo cambiario y a un servicio de deuda que crece con rapidez, lo que contribuye a restringir todavía más los recursos escasos en un presupuesto en disminución. Si Perú hubiese mantenido constantes los ingresos tributa-

rios y el gasto del Gobierno en términos reales durante el período 1998-2001, habría preservado un déficit fiscal sólido por debajo de 1% del PIB.

¿Qué hay que hacer para lograr la disciplina fiscal y, en consecuencia, la sostenibilidad macro? Seis políticas son esenciales. *Lo primero*, y lo más importante, es que Perú necesita una reforma tributaria integral. Esta reforma debe procurar mejorar la equidad, la neutralidad, la simplicidad y la capacidad de producir ingresos del sistema tributario. La reforma se debe basar principalmente en una combinación de medidas para expandir la base tributaria y mejorar su administración. Las medidas propuestas para expandir la base tributaria incluyen (i) la eliminación de las exenciones para impuestos (sean ellas específicas de sector o región, o exenciones para los intereses y las ganancias de capital, o la exención para los derechos de importación en los Céticos); (ii) la introducción del método de renta presunta para el impuesto de renta de los trabajadores por cuenta propia autónomos; (iii) la introducción de una estructura ligeramente más amplia de tasas –de tres niveles– en el caso del impuesto a la renta para las personas naturales y (iv) la unificación del impuesto selectivo al consumo para los vehículos. Al complementar estas medidas con la introducción de un impuesto de regalías para la minería (compensado mediante la eliminación de los derechos de importación del sector), la modificación eventual de la participación de los trabajadores en las utilidades y la implantación e implementación de una importante mejora gradual en la administración tributaria, el Gobierno podría recaudar recursos adicionales que se acercaran a 2% del PIB en dos a tres años. El hecho de que el conjunto de medidas propuestas no modifique la presente estructura tributaria y no establezca nuevos impuestos, excepto en el caso del impuesto de regalías, hace más fácil obtener el consenso político para su promulgación. El otro pilar de la reforma es que el organismo de recaudación, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), perfeccione notablemente la administración tributaria. En general, cualquier mejora será el resultado de una combinación de mejores servicios a los contribuyentes (con apoyo de tecnologías superiores), mejores sistemas de auditoría centrados en los evasores tributarios y mejor dotación de recursos humanos.

La *segunda* área donde se requiere un esfuerzo significativo es el gasto público. Como la inversión de capital sigue siendo la partida de ajuste residual en el presupuesto, Perú tiene ahora uno de los índices más bajos de gastos de capital en América Latina y el Caribe: menos de 2,5% del PIB en 2001 y en descenso. En consecuencia, la reforma del gasto público debe tener como finalidad revertir la actual tendencia hacia un mayor gasto corriente y una inversión de capital reducida. El gasto corriente excesivo en el área de defensa y seguridad interna podría reducirse a corto plazo (0,6% del PIB en 2002), y en los salarios y las pensiones a mediano plazo, con el apoyo de la reforma de la seguridad social y de la administración pública. Si el aumento propuesto de los ingresos fiscales se materializara, la inversión de capital, especialmente en los sectores sociales, debería elevarse en consecuencia, contribuyendo, por tanto, a zanjar la actual brecha que Perú tiene en el gasto social –1,2% del PIB en educación y 0,2% del PIB en salud– respecto de los promedios de América Latina y el Caribe.

Una *tercera* área de la reforma de las políticas es la sostenibilidad de la deuda pública. La relación deuda pública/PIB de 46,5% en 2001 es demasiado alta para un país cuya deuda pública está sumamente expuesta al riesgo cambiario y que enfrenta pasivos contingentes potenciales en dólares en el sector financiero. La disminución de esta relación

a niveles más sostenibles es esencial para enfrentar riesgos potenciales en el próximo decenio. Suponiendo un escenario de base conservador que combinara crecimiento moderado e inflación baja, un aumento leve de las tasas de interés externas, un descendente, pero aún significativo financiamiento mixto concesionario-multilateral, y una corrección fiscal que reduzca el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de 2,5% del PIB en 2001 a -1,4 % del PIB en 2010 llevarían la relación deuda pública/PIB a una meta de referencia de 36% del PIB al final de la década.

Una *cuarta* área de la reforma de políticas se relaciona con las reglas fiscales a través de la modernización de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Como la Ley no es un sustituto sino una herramienta complementaria para aumentar la confianza en un programa fiscal sólido, el cumplimiento minucioso de las metas de referencia del programa macroeconómico apoyado por un acuerdo de derecho de giro del FMI es, en el corto plazo, una condición previa para su modificación oficial. Es más, no tiene sentido esperar una política contracíclica significativa mientras el crecimiento siga siendo moderado y los ingresos fiscales estén estacionarios. Entonces, la reforma de la Ley debe avanzar gradualmente, centrándose en una recuperación rápida de la credibilidad; en el fortalecimiento institucional previo requerido por el rediseño técnico y el seguimiento de la Ley; en los ejercicios de logro del consenso liderados por las autoridades; en los indicadores de seguimiento virtuales y las herramientas de información, incluidos aquellos para la supervisión del Contralor y del Congreso y en la introducción de un conjunto de sanciones en caso de incumplimiento de las metas numéricas o de los procedimientos. El diseño de un conjunto de reglas fiscales para los gobiernos subnacionales entrantes debe imponerles a éstos serias limitaciones presupuestarias y justifica la conversión de la nueva Ley en una de Responsabilidad Fiscal. Además de esto, a mediano plazo, una política fiscal contracíclica eficaz podría basarse en una meta de referencia para el balance primario estructural. Esta política requeriría hacer ahorros fiscales automáticos en los auges y desahorros en las recesiones, medidos por la diferencial entre el balance calculado real y el estructural. En el escenario de base anteriormente descrito, el logro de una relación deuda pública/PIB más sostenible para 2004-10 supondría un excedente primario estructural que oscilara alrededor de 1% del PIB (aproximadamente el equivalente a alrededor de 1% del déficit no estructural del PIB) durante estos años. El ahorro futuro fortalecería la función del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

Una *quinta* área de la reforma de las políticas se refiere al pasivo fiscal contingente. Perú debe comenzar a hacer reservas presupuestarias transparentes para tratar su eventual materialización, lo que haría que el restablecimiento proyectado de la disciplina fiscal fuera una tarea más difícil. Este informe resume tres fuentes principales de riesgo contingente: los préstamos bancarios, los pagos de pensiones y la deuda municipal. La estimación aproximada de los bancos acerca de la exposición fiscal potencial a una crisis bancaria sistémica es de 4% del PIB, que se considera en el límite inferior de los estándares mundiales equiparables, en su mayoría de dos dígitos. Las políticas macroeconómicas sólidas, la supervisión estrecha del sector financiero y una exposición reducida al contagio financiero externo pueden disminuir al mínimo este riesgo. Además, la reforma de pensiones ha generado dos deudas no bancarias con el sector privado que, en realidad, se pagan mediante transferencias anuales. Las transferencias oficiales a la seguridad social representan 0,6% del PIB en 2002, y las proyecciones conservadoras indican que ellas

aumentarán a cerca de 1,0% del PIB anual en el período 2005-07. La reforma de pensiones debe reducir al mínimo este pasivo. Finalmente, la deuda municipal registrada no es una amenaza para la estabilidad macroeconómica, pero es significativa y explosiva para algunos gobiernos locales que están deviniendo en insolventes e ilíquidos. Estos gobiernos locales tendrán graves dificultades para asumir las responsabilidades adicionales de la descentralización, debido a sus limitaciones financieras. En toda la nación, la deuda registrada total representa un tercio de la deuda nacional correspondiente (el pasivo corriente nacional considerado como deuda a corto plazo). En el corto plazo, es esencial identificar los municipios insolventes y elaborar un plan para el pago gradual de su deuda registrada, especialmente en las pensiones, antes de que estos distritos asuman responsabilidades adicionales en el próximo proceso de descentralización. Además de esto, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal debe poner límites estrictos a la deuda nueva, tanto externa como interna, y prohibir a los gobiernos subnacionales adquirir deudas contingentes.

Finalmente, una *sexta* área concierne al financiamiento de la deuda pública. Perú debe completar su plan de financiación del déficit cumpliendo sus objetivos de privatización en el plazo más cercano, manteniendo su prudente estrategia de gestión de deuda externa –incluido un acceso mejorado a los mercados internacionales de capital– y desarrollando un mercado para la deuda pública doméstica a largo plazo, emitida en soles y ajustada por la inflación.

Reorientar el presupuesto hacia el gasto en favor de los pobres

La tarea de poner la economía en un camino de crecimiento sostenible, rápido y que reduzca la pobreza tiene que llevarse a cabo con la ayuda de una moderna Gestión del Gasto Público (GGP). Perú ha dado pasos prometedores en los últimos años. Éstos incluyen: (i) la creación de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en 1998; (ii) el fortalecimiento de las instituciones de contabilidad y procedimientos, compatibles con los estándares mundiales, aplicados a todo el sector público desde 1999; (iii) el desarrollo en la Red del sitio Portal de Transparencia en 2000, que incluye desde 2002 por primera vez el gasto en defensa y seguridad nacional; la aprobación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en 1999; (iv) la introducción de convenios de gestión para las empresas estatales que estaban bajo el mandato de Fonafe en 1999; (v) la aprobación de múltiples marcos de gasto a mediano plazo desde 2000, basados en los Marcos Macroeconómicos trianuales y los Planes de Presupuesto Plurianuales Sectoriales (PPA) trazados para un horizonte de cinco años y llevados a cabo mediante una metodología participativa para la formulación de la presupuestación plurianual desde 2002 y (vi) la aprobación de las disposiciones presupuestarias para un conjunto de Programas Sociales Protegidos (PSP) como principal política social contracíclica desde el 2000.

La tendencia al gasto en favor de los pobres y la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia parece irreversible, pero consolidar estos logros en el mediano plazo implica resolver cinco debilidades institucionales esenciales. Éstos son: la excesiva rigidez del presupuesto, un SIAF incompleto, una desconexión entre la presupuestación plurianual y anual, un marco institucional frágil en torno de la política social contracíclica y un sistema de seguimiento e información presupuestaria inadecuado y difícil de usar

que afecta la percepción pública con respecto al grado real de transparencia del presupuesto.

De acuerdo con una prueba de seguimiento presupuestal para diagnosticar la situación en que se encuentra el manejo del gasto público, desarrollada conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI, Perú obtiene una puntuación baja en el área de formulación del presupuesto, una promedio en el área de ejecución del presupuesto y una alta en materia de elaboración de informes de ejecución presupuestal para conocimiento del propio sector público. En la primera área, la evaluación recomienda que, si se desea que las prioridades sociales se mantengan en el mediano plazo, la clasificación del presupuesto debe hacerse plenamente compatible con la definición del Gobierno General de las estadísticas financieras del gobierno y debe mejorarse la calidad de las proyecciones del presupuesto (especialmente la de las proyecciones de la composición funcional y de la composición sectorial). La limitación principal para la formulación del presupuesto, sin embargo, es el gasto inercial. Perú se ubica entre los países con presupuesto más inflexible, no sólo en América Latina y el Caribe, sino en el mundo. De una manera similar a Brasil, a la India y a otros países pobres altamente endeudados que tienen más de 90% de su gasto total fijado para funciones particulares, Perú tuvo 91% y 86% de los recursos del presupuesto ordinario y total para 2002, respectivamente asignados a compromisos inerciales. Las rigideces del presupuesto se originan en diferentes fuentes, entre ellas, salarios y beneficios considerados por la Constitución como derechos inalienables; contratos permanentes disimulados como servicios no personales (no menos de 40% del presupuesto total es asignado a estos servicios, según los cálculos de las autoridades); una nómina de sueldos inercial en proyectos de inversión artificialmente prolongados; transferencias destinadas a los municipios y al sector privado, como los programas Vaso de Leche y Comedores Populares; y un uso predeterminado de la “reserva para contingencia” del presupuesto para financiar la bonificación escolar de marzo y los suplementos de sueldo de julio y diciembre (aguinaldos). Perú necesita revertir este patrón generalizado. Las recomendaciones de la RGP en esta área incluyen: congelar de un modo inmediato y general la contratación en la categoría de servicios no personales, junto con la supervisión estricta, caso por caso, de la renovación a corto plazo de los contratos temporales existentes, con su revisión previa; revisar urgentemente las políticas actuales con respecto a los beneficios de jubilación y salariales en una reforma integral de la administración pública; reducir los fondos asignados a los programas sociales ineficientes como Vaso de Leche o Comedores Populares; y hacer plenamente transparente el uso de la reserva para la contingencia, para que desempeñe su verdadera función, que es llenar las necesidades imprevistas en el presupuesto del año, impidiendo, por tanto, satisfacer con ella necesidades recurrentes.

Los subsistemas centrales del SIAF están incompletos. La falta de un módulo de presupuesto, en particular, es una desventaja grave. Contrariamente a sistemas similares en América Latina, el SIAF de Perú no es ni una herramienta de formulación del presupuesto ni una herramienta de asignación del presupuesto, sino fundamentalmente un sistema de pago virtual. Como resultado de ello, la formulación del presupuesto y las modificaciones del mismo a lo largo del año son poco conocidas por la opinión pública, están centralizadas y a discreción del Ministerio de Economía y Finanzas y sólo se conocen ex post, una vez que son registradas mensualmente en el SIAF. En consecuencia, un módulo pre-

supuestario fácil de usar integrado al SIAF es una herramienta de política que se necesita con urgencia para ayudar a evaluar en las etapas iniciales la consistencia de los proyectos de presupuesto con las condiciones macroeconómicas; para facilitar el seguimiento de las modificaciones del presupuesto del año, de acuerdo con las prioridades inter e intrasectoriales del presupuesto de una manera participativa y transparente y para permitir la supervisión del Congreso sobre el presupuesto, que es obligatoria por ley. El SIAF requiere también un submódulo de presupuesto plurianual, es decir, uno con capacidad de seguir el cumplimiento por parte del gobierno de las prioridades de presupuestación plurianuales, y de facilitar la producción de los informes bianuales obligatorios sobre el cumplimiento de las metas del presupuesto plurianual. Finalmente, otros módulos fundamentales que faltan son los de gestión de recursos humanos, activos nacionales, adquisiciones, sistema nacional de inversiones, riesgo de pasivos contingentes y gestión financiera regional y municipal. El módulo de recursos humanos es esencial para la reforma de la administración pública; el de activos nacionales, para tener el debido registro de los activos estatales. El módulo de adquisiciones, punto de partida para el gobierno electrónico, es vital para los esfuerzos anticorrupción, el área más vulnerable de la gobernabilidad. El módulo de inversión pública debe ayudar a priorizar los planes de inversiones plurianuales. El módulo de pasivos contingentes ayudaría a registrarlos y a hacer previsiones presupuestarias adecuadas, mientras que el módulo de gestión municipal prepararía el apoyo del SIAF para un esquema acelerado de descentralización fiscal, dado que los futuros gobiernos regionales y municipales requerirán un SIAF hecho a medida, cuyo desarrollo puede tomar muchos años.

La prueba de seguimiento del presupuesto también encontró que las proyecciones plurianuales están desconectadas de las prioridades y modificaciones anuales del presupuesto; que es necesario mejorar significativamente su calidad y que para hacerles seguimiento se requiere un sistema de información mejorado y regular. Con este fin, la creación de un módulo de presupuesto y el refinamiento del conjunto de indicadores financieros y físicos existente en el SIAF debe proporcionar un seguimiento del gasto en favor de los pobres que sea fácil de usar, y un sistema eficaz de control basado en resultados para la ejecución del presupuesto. La información externa complementaria de ejecución del presupuesto, presupuestación y auditorías plurianuales debe ser frecuente, oportuna e integral. Con respecto a la información, el subsistema del SIAF para el seguimiento de los indicadores de desempeño financieros y físicos, ahora en desarrollo, requiere una revisión conceptual minuciosa antes de su finalización, porque es una herramienta fundamental para un presupuesto en función de resultados y para el apoyo de las metas de seguimiento y a los convenios de gestión. El actual subsistema tiene demasiados indicadores inútiles y anticuados y su uso es escaso.

El desarrollo de nuevos módulos del SIAF requiere una asignación de prioridades detallada y capacitación permanente. Las autoridades tienen buenos motivos para considerar la creación de un título universitario especializado en manejo de sistemas del SIAF. Además, fuera del SIAF, podrían desarrollarse sistemas asociados, como un catastro fiscal, o éstos podrían eventualmente conectarse con una estrategia más amplia de gobierno electrónico (como adquisiciones electrónicas o un mapa del gasto con referencias geográficas a nivel de distrito, con fines de focalización).

Estas deficiencias no han impedido un cambio importante en el presupuesto hacia el gasto en favor de los pobres en Perú. A pesar de la recesión y el ajuste fiscal resultante, la proporción del gasto social en el PIB evolucionó de 3,9% del PIB en 1990 a 7,0 en 1999, y esta proporción se sostuvo por lo menos hasta el 2002. El hecho de que la proporción del gasto social en el PIB no haya descendido es un resultado positivo en una economía sometida a una restricción fiscal, donde el gasto total disminuyó de 19% a 17,8% del PIB en el período 1999-2002 (cerca de séptimo en términos de su valor en dólares). Así mismo, entre el 2000 y el 2002 ha comenzado una significativa reasignación intra e intersectorial del gasto en favor de los pobres. El presupuesto para gastos de defensa y seguridad nacional ha disminuido de 2,9 a 2,1% del PIB; el correspondiente a la educación, la salud y la asistencia social ha aumentado de 5,3 a 5,6% del PIB y el gasto de Essalud (administración de seguros de salud pública no focalizada) ha disminuido de 1,5 a 1,3% del PIB. Además de esto, la proporción del gasto en los programas de reducción de la pobreza (que consisten tanto en programas con gasto de cobertura universal como en programas basados en gasto focalizado) dentro del gasto social total aumentó de 57% en 2000 a 60% en 2002. La asignación de recursos presupuestales para reducir la pobreza también incluye, desde el 2000, un esfuerzo innovador para proteger programas sociales clave (Programas Sociales Protegidos –PSP). Este enfoque ha consistido en adjudicar asignaciones presupuestarias globales al gasto corriente no salarial y de capital agrupado en 11 programas y distribuido entre ocho sectores de infraestructura social y básica. En 2001, se protegieron y ejecutaron recursos presupuestarios equivalentes a 12,7% del presupuesto ordinario y a 1,9% del PIB.

En el 2002, el Gobierno decidió cambiar su política en materia de Programas Sociales Protegidos en el sentido de pasar de sólo aplicar la protección presupuestal cuando ocurría una recesión, a mantener los gastos mínimos necesarios para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. Esto se acompañó de una mejora de los mecanismos de focalización y de seguimiento y de una transparencia total en su ejecución. La reestructuración en curso de los PSP incluye cambios en la asignación de los gastos en funciones sectoriales amplias: educación, salud y saneamiento y asistencia social; una reducción en el número de PSP (de once a seis), los cuales constituyen ahora el núcleo central de los PSP y están agrupados en tres sectores: la educación (preprimaria, primaria y secundaria), la salud (colectiva e individual) y la asistencia social, un presupuesto reducido, ya que el monto global del gasto destinado a este conjunto revisado de PSP representa 1,2% del PIB en 2002, por debajo del anterior 1,9% del PIB en 2001 (esta reducción de 0,7% del PIB deja lugar a mayor flexibilidad en el presupuesto); un conjunto de indicadores para monitorear proyectos específicos agrupados en los PSP seleccionados y, en unos cuantos proyectos, la definición de ciertos convenios de gestión para mejorar su eficiencia (por ejemplo, el Seguro Integral de Salud y el Seguro Materno Infantil). Para introducir más flexibilidad, el presupuesto de los PSP incluye también cláusulas de escape que permiten hacer previsiones para el caso de ejecución insuficiente del presupuesto o un déficit presupuestario importante en el nivel de función sectorial; y reasignaciones internas de programas o proyectos de rendimiento insuficiente a aquellos de rendimiento superior, pero manteniendo los mínimos globales para gastos, en los niveles de programa y proyecto. Para institucionalizar y hacer su política social contracíclica más transparente, Perú debe mejorar su política de facto de presupuesto protegido “virtual”, siguiendo el

ejemplo de Uganda. Un mecanismo mejorado agregaría dos características muy importantes: (i) el desarrollo de un marco institucional permanente a cargo de la política de PSP y (ii) la introducción de la capacidad de vigilancia de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, así como de indicadores transparentes de supervisión y evaluación.

Mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos

La eficiencia del gasto público peruano está por debajo del promedio latinoamericano para la salud, pero por encima de la media para la educación, y esto es también válido en relación con los promedios mundiales. Sin embargo, estos resultados deben tomarse con cautela. En efecto, el nivel de eficiencia de Perú para alcanzar los resultados de salud está por debajo tanto de los promedios latinoamericanos como de los mundiales. Esto es particularmente cierto en materia de desnutrición por estatura, mortalidad de menores de 5 años y expectativa de vida. El rango de valores encontrados indica que Perú puede y debe obtener resultados mucho mejores en salud. Y aunque los indicadores de resultado para la matrícula de educación primaria neta de Perú están a la par de otros países latinoamericanos, mientras que para la matrícula de educación secundaria neta está muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe, sus deficiencias educacionales son demasiado graves en lo que respecta a la mala calidad de los servicios de educación y las bajas calificaciones de los docentes, especialmente en las zonas rurales.

Dos fuentes de ineficiencia importantes son las filtraciones de los recursos públicos y la mala focalización de los programas sociales, que contribuyen en último término a una gobernabilidad deficiente y a una gestión proclive a la corrupción.

Una ejecución del presupuesto sumamente descentralizada como la de Perú aumenta la posibilidad de filtraciones significativas en el flujo de los recursos, y reduce así el grado en que el gasto del Gobierno de Perú (GdP) puede producir mejores resultados. Al aplicar una innovadora Encuesta de Seguimiento del Gasto Público (ESGP), es posible mostrar que hay filtraciones sustanciales en los recursos que los municipios reciben por el programa Vaso de Leche (VDL) y luego transfieren a los beneficiarios finales, a través de varios intermediarios. El monto real recibido por los beneficiarios finales parece muy inferior al monto inicial enviado desde el Gobierno Central: en término medio, ¡sólo 29 centavos de cada dólar inicialmente transferido por el Gobierno Central llegan en realidad a quienes están dirigidos! La encuesta indica sorprendentemente que la fuga es mucho mayor en los niveles inferiores de la escala (comités VDL y hogares) que en los niveles más altos (Gobierno Central y municipios), lo que no sólo demuestra mejoras significativas en el encauzamiento oficial de los recursos por el SIAF/MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), sino que desafía el criterio predominante de que las organizaciones privadas locales son más responsables que los organismos oficiales en la administración de los recursos públicos. Las filtraciones en las transferencias a nivel de municipios se multiplican por la falta generalizada de controles de auditoría, la escasa transparencia y la volatilidad. Finalmente, las filtraciones afectan más a los municipios más pobres, urbanos y provinciales, y sus niveles parecen similares entre distritos de diferentes tamaños y de diferentes distancias de las cabeceras de provincia.

Las autoridades deben seguir una estrategia doble. A corto plazo, deben hacerse todos los esfuerzos que conduzcan a mejorar la supervisión, la rendición de cuentas y la transparencia del flujo de los recursos. Esto incluye que el SIAF publique con regularidad y de un modo fácil de usar las transferencias detalladas a los municipios, que capacite a nivel local sobre cómo informar al SIAF, que registre adecuadamente a los beneficiarios, y que la oficina del Contralor fortalezca los procedimientos de presupuestación y auditoría. Un Minifondo de Estabilización para las transferencias de cánones mineros podría contribuir para reducir al mínimo su volatilidad anual. En el mediano plazo, sin embargo, las autoridades deben considerar la posibilidad de reemplazar estos programas por otro de transferencia de dinero en efectivo (subsidios) adoptado voluntariamente, siguiendo el modelo exitoso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México. En este esquema, se les proporcionarían subsidios a las madres no sólo para los suplementos alimentarios, sino también para la educación y la salud preventiva básica, que, si se sigue un registro adecuado de las beneficiarias, también debe mejorar la concentración de los recursos en aquellas en riesgo.

La mala focalización es otra deficiencia importante de la gran diversidad de programas sociales en Perú. El nivel general de gasto en los programas dirigidos a la reducción de la pobreza extrema aumentó de 1,1% a 1,7% del PIB entre 1993 y 1998 y luego siguió siendo constante hasta 2002. A pesar de las presiones para aumentar este tipo de gasto, la decisión de mantenerlo constante parece adecuada, debido a la situación fiscal y a las ineficiencias de los programas. La deficiente focalización, sin embargo, desvía parte de estos gastos hacia los no pobres. Los niveles de éxito en la focalización de los programas sociales varían extraordinariamente. Los resultados pasados indican que, con las excepciones o del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) que han tenido un índice de éxito de cerca del 50%, la mayoría de los programas sociales focalizados ha tenido índices que llegaban a menos del 40% de aquellos a quienes estaban dirigidos. Los resultados más recientes en los programas de alimentos y nutrición confirman este cuadro. La focalización de los tres principales programas nacionales –Desayunos Escolares, Vaso de Leche y Comedores Populares– también refleja las debilidades predominantes: en 1998-2000, Desayunos Escolares tenía el índice de éxito más alto (70%) seguido de Vaso de Leche y Comedores Populares, que tenían índices inferiores de 64 y 54%, respectivamente. En la medida en que un programa está mejor focalizado, el diferencial entre el índice de éxito rural y el índice de éxito urbano disminuye: el programa de Desayunos Escolares tuvo un diferencial inferior (77% frente a 56%) que el del Vaso de Leche (77% frente a 50%) y el programa de Comedores Populares (72% frente a 37%). Finalmente, los programas de empleo temporal como A Trabajar Urbano no han comenzado con el pie derecho, ya que ofrecen un salario demasiado alto y, por esta razón, atraen a los trabajadores que no están en los deciles más pobres. Las autoridades deben hacer uso intensivo de las excelentes herramientas de focalización que ya poseen, especialmente el mapa de la pobreza. Debe clasificarse la miríada de programas sociales en Perú y aquellos sustancialmente mal focalizados deben ser rediseñados, fusionados o cerrados. El ahorro fiscal generado por este ejercicio debe usarse para aumentar la cobertura de los programas más eficaces. Los criterios de selección deben hacerse más explícitos y deben estar centrados en las poblaciones sumamente pobres. En el caso de A Trabajar Urbano, la solución inmediata es

disminuir el salario. Una política similar en A Trabajar Rural no es posible, ya que los ingresos individuales de un trabajador rural a menudo se comparten con otros miembros de su comunidad, de modo que los mecanismos de autoselección no funcionan como con los trabajadores urbanos. En ambos casos, sin embargo, las autoridades deben ser conscientes de la naturaleza contracíclica y de corto plazo de estos programas de generación laboral: una vez que la economía recupera su dinamismo con tasas altas de crecimiento, sus recursos presupuestarios deben ser eliminados escalonadamente.

Las promesas y los riesgos de la descentralización

En la última década, Perú logró avances irreversibles en la redefinición de la función del Estado, pero este objetivo permanece inconcluso. Desde principios y hasta mediados de los años noventa, el tamaño y el alcance del sector público se redujo; el papel del Estado cambió desde un Estado intervencionista y propietario de empresas en los sectores productivos hacia un Estado que pone el énfasis en la regulación del mercado y en la prestación de los servicios sociales. Sin embargo, desde mediados y hasta fines de los años noventa el proceso de reforma estatal perdió impulso y las tareas clave no se iniciaron. Entre las reformas pendientes dejadas de lado por el liderazgo autoritario de los noventa se destacaba la descentralización del Estado.

El gobierno actual ha decidido fortalecer la modernización del Estado y la agenda de descentralización. Esta decisión debe verse como parte de una tendencia, más amplia y profundamente positiva, hacia la democracia en la región. Sin embargo, la descentralización estatal está preñada tanto de potencialidades como de riesgos. Si se lleva a cabo correctamente, puede, en verdad, aumentar tanto la eficiencia de la prestación gubernamental de servicios como la respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos. No obstante, la descentralización también implica riesgos macroeconómicos graves. En primer lugar, los déficit del Gobierno Central pueden empeorar si los gobiernos no logran reducir los gastos o aumentar los ingresos para solventar el costo fiscal de las funciones y las responsabilidades adicionales transferidas a los gobiernos subnacionales. El gobierno puede encontrarse descentralizando tanto ingresos como gastos, pero sin poder reducir los niveles existentes del gasto del Gobierno Central en las funciones que se han descentralizado. En segundo lugar, los intentos de eliminar los déficit ascendentes mediante más impuestos pueden fracasar o tardar más de lo esperado en materializarse. En tercer lugar, la descentralización también puede obstaculizar la capacidad de un gobierno de responder a las perturbaciones económicas exógenas, pues reduce el control central sobre los ingresos y los gastos globales del sector público. Cuarto, las políticas de deuda y el comportamiento de endeudamiento de los gobiernos subnacionales pueden minar la disciplina fiscal general. Los gobiernos subnacionales pueden acabar pidiendo prestado en exceso en la esperanza de que el Gobierno Central los saque de apuros. En resumen, la descentralización tiene el potencial de ser un factor de desestabilización para las ya deterioradas finanzas públicas peruanas y, en última instancia, para el marco macroeconómico general del país. La experiencia latinoamericana indica, por otro lado, que la descentralización no debe llevarse a cabo sin una estrategia general coherente y sin una previa preparación técnica e institucional en los niveles subnacionales del gobierno. En el caso de Perú, el hecho de que los gobiernos municipales sean muy depen-

dientes de las transferencias centrales justifica el cuidado en transferirles responsabilidades. Si se tiene en cuenta que el grado de satisfacción en la prestación de servicios públicos realizada por los gobiernos locales parece ser bajo, la transferencia gradual de las funciones y un esfuerzo considerable para fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, antes de la transferencia de responsabilidades, parecen ser condiciones necesarias de cualquier estrategia de descentralización razonable.

Lograr que el proceso de descentralización transite por un camino sostenible es un reto fundamental de política pública para el gobierno del presidente Toledo. Aunque los esfuerzos iniciales de Perú hacia la modernización y descentralización ofrecen una promesa sustancial y van, en general, en la dirección correcta, el riesgo latente de que la disciplina fiscal resulte una víctima del proceso de descentralización seguirá siendo alto hasta que finalmente se apruebe y se haga cumplir un marco claro para las finanzas públicas intergubernamentales. El criterio orientador para este marco tiene que ser el establecimiento de restricciones presupuestarias firmes para el gasto y las decisiones de endeudamiento –externo e interno– de los gobiernos subnacionales. La agenda inmediata incluye temas de capital importancia como las opciones alternativas para las relaciones fiscales intergubernamentales; el presupuesto y las limitaciones al endeudamiento en los gobiernos subnacionales; las posibles funciones y competencias a ser descentralizadas; las características y fuentes de financiamiento de los futuros Fondo de Compensación Regional y Fondo Intergubernamental para la Descentralización; y todo cambio posible en el esquema de transferencias a los municipios. Es también imperativo que las severas limitaciones presupuestarias para los gobiernos regionales y locales aquí defendidas sean una parte integrante de la nueva Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Finalmente, un diagnóstico completo del estado financiero de los municipios, incluidos su pasivo de pensiones y toda otra deuda registrada y no registrada, así como un plan para fortalecer la recaudación tributaria municipal y reestructurar la deuda de los gobiernos locales, son cuestiones esenciales que deben ser resueltas antes de asignar a ellos nuevas facultades de gasto.

Mejorar la carrera administrativa en el sector público

En Perú, la reforma de la carrera administrativa en el sector público es el eslabón perdido de una modernización del Estado orientada hacia la reducción de la pobreza y hacia el logro eficaz de resultados. El país se encuentra en la desesperada necesidad de un reacondicionamiento importante de la carrera administrativa en el sector público. La última década presenció un deterioro grave del servicio civil de Perú. La hiperinflación de finales de los años ochenta y del comienzo de los años noventa redujo en forma drástica los ingresos reales de los funcionarios públicos. Una mal concebida reducción del tamaño de la fuerza laboral del Gobierno Central a principios de los años noventa que, al final, tuvo como resultado una reducción muy moderada del sector público en general condujo, sin embargo, a la partida de los funcionarios públicos más capaces. Hay una indiferencia heredada hacia las disposiciones de la existente Ley de la Carrera Administrativa y hacia los reglamentos asociados con ella. Los funcionarios públicos son empleados en una variedad de regímenes legales con una dispersión salarial amplia para tareas similares. La estructura formal de salarios existente no se ha revisado en una década.

da, de manera que los sueldos básicos se aumentan recurriendo a una multiplicidad de suplementos y beneficios en efectivo y en especie. Con la proclamación, hace diez años, de una prohibición de contratación en puestos permanentes, las instituciones han recurrido a emplear sobre una base contractual, un proceso que no requiere un procedimiento obligatorio para el reclutamiento y la selección y tiene implicaciones fiscales graves. Todos estos factores han contribuido al legado existente de una fuerza laboral mal preparada, mal capacitada, mal supervisada y, por tanto, de productividad muy baja. En consecuencia, hay necesidad urgente de una reforma minuciosa para restablecer alguna apariencia de control sobre la masa salarial y para promover la creación de un gobierno más eficaz. La actual Ley de la Carrera Administrativa tiene puntos débiles graves que justifican su reemplazo por un nuevo marco diseñado para promover un nivel más alto de eficiencia en la prestación de servicios del gobierno.

Cualquier iniciativa destinada a mejorar el desempeño del gobierno debe incluir una revisión muy importante del marco institucional que rige el empleo en el sector público y la gestión de sus recursos humanos. Cuatro acciones son particularmente pertinentes. Primero, la creación de una Comisión de Reforma del Servicio Civil debe preceder el establecimiento de una Dirección autónoma que gestione la carrera de los funcionarios de la administración pública. Segundo, el desarrollo de un módulo del SIAF para la gestión de recursos humanos simplificaría enormemente el registro de los funcionarios públicos y contribuiría a la tarea de simplificar el paquete de remuneración de la cantidad de beneficios actuales a un monto monetario equivalente. Tercero, la introducción de contratos de desempeño piloto en el sector de la salud parece apropiada, dado el éxito de la reciente experiencia con SMI. Esta práctica parece una candidata natural a extenderse al resto del sector público. Finalmente, una ley y un reglamento nuevos deben hacer hincapié en el mérito y especificar los factores determinantes para la remuneración.

El sector de la educación también enfrenta graves problemas con su carrera pública. Hay insatisfacción general con la calidad de la instrucción y con la asignación de los recursos docentes entre las escuelas. El Ministerio de Educación está adoptando medidas para mejorar la calidad de la instrucción en las escuelas de pedagogía del país. Sin embargo, la profesión sigue atrayendo a individuos cuyos resultados en los exámenes de admisión están entre los más bajos en la distribución de los estudiantes que ingresan en las instituciones de enseñanza superior. Es probable que la mejora en la calidad de la instrucción requiera varias reformas. Aunque el nivel actual de sueldos parece ser más que adecuado para atraer a un excedente de candidatos con calificaciones mínimas, el nivel y la trayectoria de los ingresos con el transcurso del tiempo son inadecuados para atraer a los individuos más prometedores. Además de esto, tanto la Ley Magisterial como la Ley General de Educación son demasiado rígidas para la mayoría de las formas de descentralización y se deben revisar.

Las reformas deben centrarse en cuatro aspectos. Por el lado institucional, el actual laberinto institucional en el sector de la educación (que depende financieramente de los organismos regionales denominados CTAR y normativamente de ministerios del sector) debe unificarse bajo el esquema que se adopte en la descentralización. En la política de reclutamiento, los nuevos ingresantes a la profesión deben estar obligados a calificar aprobando un examen riguroso. Los candidatos seleccionados serían contratados con un sueldo mayor no muy diferente del sueldo de ingreso actual, pero deben poder esperar

aumentos similares a los que se confieren a personas con aptitudes y capacidades semejantes en el sector privado, en tanto se evalúe el desempeño y éste cumpla con las normas definidas. En los niveles de contratación, la ejecución de una nueva política de remuneración se facilitaría con el cambio a un sistema de contratación de personal docente, en lugar del sistema generalizado actualmente de permanencia en el cargo una vez contratado. Esto también significaría ahorros fiscales obvios. Por el lado legal, la nueva Ley del Profesorado y el Reglamento de la Ley del Profesorado deben basarse en el desempeño de la enseñanza y la asistencia efectiva, en lugar de en una variedad de factores como la antigüedad, el número de cursos de capacitación realizados, los trabajos presentados en reuniones profesionales, etcétera, ya que ninguno de éstos tiene necesariamente repercusión sobre la calidad de la enseñanza.

Mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción

La imagen de Perú en las cuestiones de gobernabilidad no es uniforme. En el sistema del Banco Mundial de calificación de los indicadores de gobernabilidad, las puntuaciones de Perú en la eficacia del Gobierno y la calidad de la regulación han descendido significativamente, aun cuando el país pasó de un régimen autoritario a uno con una oposición más vocal y activa. La puntuación en la corrupción ha tendido a acercarse al promedio de América Latina y el Caribe. La corrupción en Perú parece particularmente alta en los contratos de adquisiciones de obras públicas. Para compensar tan sombría imagen, las puntuaciones de Perú en “voz”³, en rendición de cuentas, en estabilidad política y en el imperio de la ley han mejorado, reflejando de esta manera la apertura política en curso. No obstante, quedan desafíos significativos.

La reducción de la corrupción y la mejora de la gobernabilidad requieren una estrategia de flancos múltiples que aborde las diversas formas de corrupción –desde la captura estatal hasta la corrupción administrativa–, mejore la rendición de cuentas y la transparencia políticas, promueva un sector privado competitivo, fortalezca las restricciones institucionales, mejore la gestión del sector público y apoye la participación de la sociedad civil. Es más que una simple cuestión de hacer cumplir la ley. La evidencia que se presenta en este informe, basada en la opinión de los funcionarios públicos, identifica como mecanismos eficaces contra la corrupción la supervisión por parte de la sociedad civil y una reforma del servicio civil basada en el principio del mérito. Los funcionarios públicos también están de acuerdo en que la utilización de procedimientos administrativos más sencillos es un medio de fortalecer la administración pública. Están también a favor de la introducción de un sistema de frenos y contrapesos y de la supervisión de las actividades del sector público por la sociedad civil.

El Gobierno debe primero forjar credibilidad en torno a sus intenciones de luchar contra la corrupción. En la encuesta, hay una discrepancia significativa entre los usuarios de los servicios públicos y los funcionarios públicos en su percepción del compromiso del Gobierno de luchar contra la corrupción. Más de la mitad de los usuarios, frente a sólo 20% de los funcionarios públicos, señaló que el Gobierno no está comprometido en

³ Es decir, en el grado en el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar sus opiniones y puntos de vista antes las autoridades. (Nota del traductor).

absoluto. Esta falta de confianza se siente profundamente entre los usuarios de servicios públicos de bajos ingresos. Por el contrario, el hecho de que una proporción alta de funcionarios públicos señale la preparación del sector público para combatir la corrupción es un signo alentador. El Gobierno necesita poner la lucha contra la corrupción como prioridad absoluta. La Iglesia y los medios deben ser contribuyentes potenciales en esta lucha.

Como un complemento, el Gobierno debe seguir mejorando la transparencia, especialmente a través del SIAF. Transparencia es sinónimo de franqueza. Introducirla requiere que el Gobierno proporcione al público –organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, o cualquiera que esté interesado– información suficiente acerca del presupuesto y actividades de proyecto, para servir de freno eficaz a los abusos del Gobierno y los funcionarios públicos. Sería bienvenida una Ley de Libertad de Información que exigiera a los gobiernos proporcionar información al público, a menos que hubiera una razón válida para que la información permaneciera secreta (como una amenaza para la seguridad nacional).

El Gobierno tiene que ser responsable y reducir las ganancias potenciales para las compañías “capturadoras” y los políticos por igual. Las autoridades deben considerar la posibilidad de dictar una Ley de Código de Ética para el servicio público con prohibiciones claras en caso de conflictos de intereses y hacerla cumplir efectivamente tanto en los cargos políticos como de administración pública. Ésta es una herramienta esencial para disuadir la corrupción. También deben exigir la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y las campañas, para poner de manifiesto los vínculos, tanto explícitos como implícitos, entre los políticos y los intereses que los apoyan. Los informes obligatorios, detallados y divulgados de los fondos de todas las organizaciones políticas y la identificación de los contribuyentes y los beneficiarios son herramientas para reducir las fuentes de captura estatal. Otra medida posible incluiría prohibir el uso de los recursos estatales para las campañas políticas de los titulares de cargos públicos, limitar el monto que puede gastarse en las campañas políticas, brindar financiamiento público y prohibir que ciertos tipos de entidades contribuyan a las campañas políticas.

El Gobierno debe promover un entorno empresarial sólido, examinando y simplificando el número de regulaciones e inspecciones. Para hacer sostenible la reforma de la regulación, deben exigirse reglas claras que definan cuándo una regulación es apropiada y un análisis sólido de la repercusión de la regulación sobre las compañías, acompañado por un diálogo constante con la comunidad empresarial.

Finalmente, un comité directivo de alto nivel, apoyado por una secretaría profesional, puede ayudar a reunir a los representantes de los órganos gubernamentales, tanto centrales como locales, para desarrollar los planes de acción específicos que implementarían la estrategia de gobernabilidad. Con la inclusión explícita de representantes ajenos al gobierno, estos comités pueden aumentar la confianza al tiempo que movilizan a un aliado importante para reducir la corrupción.

Perfeccionar el régimen tributario y las políticas ambientales aplicables a la minería

Dado su tamaño en la economía y en la red social, el sector de la minería es esencial para las finanzas públicas, la reforma estructural y la gobernabilidad en Perú. La industria

minera genera más de 45% de los ingresos de exportación y contribuye con alrededor de 5 a 7% del PIB. Emplea a más de un cuarto de millón de personas y las exenciones tributarias a su favor representan cerca de 0,4% del PIB, lo que no es insignificante. Desde finales de los noventa, cuestiones clave estructurales y de transparencia han afectado negativamente la competitividad de la minería, su capacidad de atraer a los inversionistas extranjeros, sus relaciones con la sociedad peruana y, en particular, el atractivo de las actividades mineras para las comunidades locales. La reforma minera produjo la apertura efectiva del sector a la inversión extranjera directa y el cambio de la función del Estado de dueño y operador a arrendador y regulador. Esto se logró reformando el marco legal e institucional, privatizando las operaciones de propiedad estatal y poniendo en marcha un programa de gestión ambiental. Mientras las tres primeras reformas –legal, institucional y la privatización– han sido consideradas como ampliamente exitosas, el enfoque sectorial de la reforma ambiental ha resultado polémico y se considera que necesita un ajuste. La percepción de control ambiental inadecuado y de conflicto generalizado entre las empresas de minería y las poblaciones locales pone en peligro la contribución y la estabilidad de un sector clave de la economía de Perú. Además de esto, la naturaleza sumamente centralizada y no transparente de las transferencias del Gobierno Central ha creado un problema de confianza en las poblaciones locales. Aunque la Ley de Minería establece que 40% del impuesto a la renta generado mediante las operaciones mineras –el canon minero–, debe volver a los municipios (20%) y las regiones (20%), y los resultados del informe muestran que su redistribución general ha sido de hecho progresiva, hay una percepción generalizada de que las comunidades locales no están beneficiándose de él. Además, la información ambiental que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) ha recibido de las empresas de minería no se ha divulgado adecuadamente al público, lo que da lugar a un sentimiento de desconfianza con respecto a las actividades mineras. La pérdida de competitividad debida al sistema de tributación es también una cuestión a tener en cuenta. En la medida en que afecta las tasas de rendimiento de la inversión, la tasa tributaria efectiva en un país dado es un factor principal que influye en la decisión de los inversionistas extranjeros sobre dónde invertir su capital. El informe muestra evidencia empírica que apoya el criterio de que el sistema tributario de minería peruana actual se encuentra entre los sistemas globalmente más competitivos del mundo y proporciona un equilibrio apropiado entre las necesidades del gobierno y las de los inversionistas. Sin embargo, hay posibilidades de mejorar.

Para preservar la competitividad internacional es muy importante abordar las cuestiones principales de tributación, las regulaciones ambientales y la transparencia de las transferencias del canon minero. Los principales cambios de política tributaria propuestos son: (i) introducir un impuesto de regalía de 3%, combinado con la eliminación de los derechos de importación y la modificación de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; (ii) ajustar por un aumento de prima de 5% todos los convenios de estabilidad futura; (iii) extender el tiempo límite para el arrastre de pérdidas más allá de 5 años; (iv) mejorar el sistema para registrar la deducción tributaria de las contribuciones de las minas a las comunidades y la infraestructura locales y (v) publicar las transferencias mensuales del canon minero a los municipios en el SIAF, al tiempo que se imparte capacitación en el nivel local. Se necesitan acuerdos sobre las funciones y las responsabilidades de los distintos agentes en relación con las disposiciones ambientales,

acompañados de un nuevo marco normativo de gestión ambiental, una nueva autoridad nacional sin conflictos de intereses, integrada con autoridades regionales y locales, con participación local –incluidas las ONG– en el seguimiento ambiental y con mecanismos de consulta locales, para que, de esta manera, puedan proteger los intereses de las comunidades. Dada la volatilidad de las transferencias fiscales, no debe excluirse la creación de pequeños fondos de estabilización minera, emulando la experiencia exitosa del modelo de Ancash.

¿Cómo ensamblar las piezas de la agenda?

Los responsables de la política de Perú son muy conscientes de la difícil situación fiscal, y la necesidad de disciplina. La agenda descrita anteriormente es amplia y requiere la asignación de prioridades y de secuencia, comenzando posiblemente por la reforma tributaria y por la institucionalización de una presupuestación moderna en favor de los pobres, seguida de mejoras en la eficiencia de los programas sociales y de la reforma del servicio civil de la administración pública –insumos fundamentales para consolidar la reforma de la gestión del gasto– y completando luego con los programas de descentralización, gobernabilidad y anticorrupción, así como con políticas ambientales y de tributación perfeccionadas en el sector de minería. Los estímulos efímeros a la demanda agregada, como aquellos defendidos por el populismo, sólo retardarán las reformas necesarias. Deben tomarse decisiones congruentes y algunos esfuerzos probablemente tendrán que aplazarse. La mayor parte de la agenda de la EGP, sin embargo, es factible siempre que se tenga no sólo el compromiso del Poder Ejecutivo, sino también el apoyo en la Legislatura. Las autoridades son muy conscientes de esto. En el 2001, la presentación del presupuesto al Congreso cubrió ampliamente cada uno de los tres aspectos del desempeño del gasto público. Individualizó la necesidad fundamental de restaurar la disciplina fiscal para preservar la estabilidad de precios, reajustar el patrón de los gastos hacia las áreas sociales prioritarias y mejorar la prestación de servicios para ganar en eficiencia. Este informe sostiene que, para que la política fiscal se convierta en una herramienta potente para el desarrollo de Perú, es necesario diseñar una estrategia de presupuestación orientada hacia la reducción de la pobreza, administrada por resultados y establecida por consenso. Ambos bancos están preparados para seguir ayudando a las autoridades en la realización de estos esfuerzos.

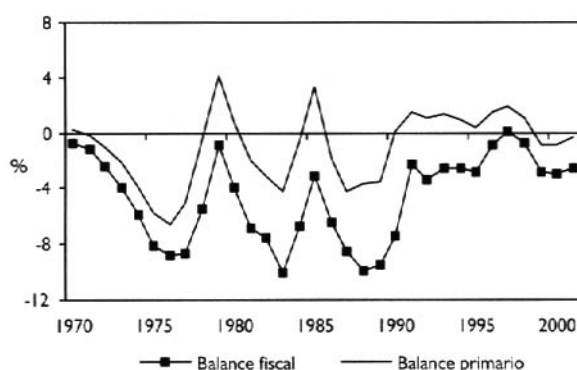
DESAFÍOS Y VULNERABILIDADES FISCALES DE PERÚ

En el comienzo del nuevo siglo, Perú enfrenta retos fiscales intimidantes, causados por una combinación de perturbaciones exógenas adversas, políticas fiscales expansivas, elecciones y otros acontecimientos internos desfavorables, como consecuencia de la transición al legado pos-Fujimori. Desde principios y hasta mediados de los años noventa, un gasto volátil y procíclico que acompañó a los buenos tiempos hizo que la respuesta del país a los impactos negativos fuera más difícil de administrar y vulnerable a una recesión prolongada, como la que ocurrió a fines de la década de los noventa. Desde 1998, la posición fiscal se ha deteriorado con déficit primarios negativos sucesivos, en parte a causa de una fuerte caída en los ingresos tributarios, que con 11,9% del PIB alcanzaron en el 2001 el nivel más bajo en una década. El déficit fiscal global subsiguiente aumentó significativamente de 0,4% del PIB en 1997 a 3,2% del PIB en 2000, para reducirse sólo levemente a un valor estimado de 2,5% del PIB en 2001. El gasto rígido y expansionista también ha minado la estabilidad fiscal. El agotamiento de los ingresos de la privatización y una deuda pública elevada y dolarizada ofrecen escasas posibilidades de financiar los déficit en los años venideros. La prolongada recesión económica y la incertidumbre política, que han resultado de factores externos e internos, incluido el populismo, también han puesto presión adicional sobre los balances fiscales. Las reglas fiscales consagradas en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 1999 no se han cumplido plenamente. Ellas, sin embargo, no pueden sustituir una política sólida y requieren una reforma cuidadosa antes de que se conviertan en una herramienta para consolidar la credibilidad. Este capítulo analiza los principales retos y vulnerabilidades fiscales de Perú que afectan la tarea de restaurar la disciplina fiscal, incluyendo entre los primeros las medidas tributarias y las nuevas reglas que deberán considerarse en una Ley de Transparencia Fiscal actualizada.

TENDENCIAS FISCALES DE LARGO PLAZO¹

Las tendencias de largo plazo en la política fiscal peruana pueden dividirse, a grandes rasgos, en dos períodos contrastantes: antes y después de los años noventa. El déficit fiscal promedio del Sector Público No Financiero (SPNF) fue un pasmoso 5,4% del PIB en 1970-1990 y un mucho más moderado 2,4% del PIB en los años noventa. Esto fue el resultado de largos períodos de expansión fiscal, seguidos de períodos cada vez más cortos de ajuste fiscal, en particular antes del comienzo de los años noventa. El componente principal de este déficit fue el desajuste del Gobierno Central (GC), que representó cerca de tres cuartos del déficit promedio del SPNF. El primer período reflejó los elevados déficit causados por trastornos macroeconómicos persistentes, balances primarios negativos con esfuerzos de ajuste fiscal efímeros o poco entusiastas. Los déficit inferiores del segundo período surgieron de los superávit primarios continuos que se convirtieron en la norma en lugar de la excepción (gráfico 2.1).

GRÁFICO 2.1 BALANCES FISCAL Y PRIMARIO DEL SPNF (% DEL PIB)

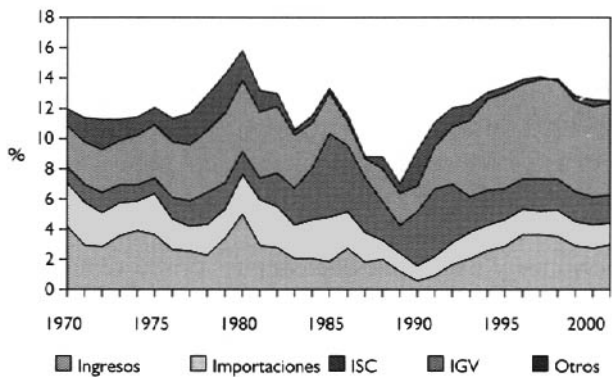


Fuente: MEF, FMI y cálculos del personal del Banco Mundial.

La repercusión de una economía gravemente deteriorada en el período 1970-1990 dejó en los peruanos un recuerdo perdurable acerca de la necesidad fundamental de preservar la estabilización. Mientras el crecimiento del PIB se deterioraba después de 1975, la razón tributaria varió profundamente en el rango de 8 a 16% del PIB, con la caída más destacada a fines de los años ochenta, como reflejo de la crisis de hiperinflación (gráfico 2.2). Como resultado, el déficit fiscal promedio aumentó a 6,0% del PIB y se mantuvo alto hasta fines de la década. Estos déficit altos se financiaron recurriendo ya a financiamiento interno, lo que condujo a niveles de hiperinflación a fines de los años ochenta, ya a aumentos enormes de endeudamiento externo, con la consecuencia de que

¹ Esta sección se basa principalmente en Oliva (2002).

GRÁFICO 2.2 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1970-2001
(% DEL PIB)



Fuente: MEF, FMI y cálculos del personal del Banco Mundial.

la relación deuda externa pública/PIB aumentara de cerca de 14% a mediados de los años setenta a 56% a fines de los años ochenta (cuadro 2.1). La fuerte dependencia de la deuda que tuvieron los gobiernos condujo a una explosiva proporción ascendente de pagos de intereses en el gasto total del Gobierno Central, que era de 5% en 1970 y de 40% en 1990. Sólo después de 1990, la proporción de los pagos de intereses se redujo extraordinariamente, después de la restauración de las relaciones normales entre Perú y la comunidad financiera internacional, el pago inmediato de la mora a las instituciones multilaterales y los convenios de reestructuración de la deuda con prestamistas del Club de París y otros acreedores bilaterales y privados². Para 2001, la proporción de los pagos de intereses se había reducido a 12% (cuadro AE.4).

CUADRO 2.1 VARIABLES MACROECONÓMICAS CLAVE, 1969-1989
(EN PORCENTAJE)

Período	Balance fiscal	Tasa de inflación promedio	Crecimiento del PIB	Deuda externa pública/PIB
1969-1975	-3,9	10,6	5,5	14,1
1976-1979	-6,8	48,6	0,7	32,3
1980-1985	-6,0	94,2	0,5	41,5
1986-1989	-5,9	445,8	-1,5	56,2

Fuente: Cálculos del Banco Mundial, sobre la base de datos de MEF y FMI.

² Las relaciones entre Perú y la comunidad financiera internacional se deterioraron a lo largo de los años ochenta. Según Larraín y Sachs (1991), “El Perú primero suspendió parcialmente su servicio de la deuda en 1983, pero la magnitud de la suspensión fue pequeña. En 1984, fracasaron las renegociaciones y el país comenzó a acumular una mora más significativa. Ésta aumentó extraordinariamente después de 1985, cuando el presidente Alan García anunció la decisión unilateral del gobierno de limitar el servicio de la deuda externa al 10% de los ingresos de exportación, una restricción que aplicaría en principio a todos los acreedores extranjeros”.

Los cambios a largo plazo en la estructura de ingresos tributarios son importantes. Las tres categorías tributarias más importantes³ fueron el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto indirecto (o impuesto selectivo al consumo, ISC) (gráfico 2.2). Según el predominio de una de estas tres categorías, pueden identificarse cuatro subperíodos. En el primer período (1970-1975), el impuesto a la renta coincidió con el IGV; en el segundo (1975-1985), fue el IGV el que desempeñó la función protagónica; en el tercero (1985-1993), prevaleció el ISC; y en el cuarto período (1994-2000), el IGV recuperó su importancia. La tendencia decreciente del impuesto a la renta –que cayó de una proporción dominante de 35% en 1970 a 23% en 2000– y el excepcional papel protagónico que tuvo el impuesto directo entre 1984-92 fueron el resultado del número excesivo de deducciones y exenciones del impuesto a la renta y del IGV y las graves deficiencias de la administración tributaria.

Las tendencias de largo plazo en el gasto público son determinadas por dos factores estructurales, a saber: la función del sector público en la economía y el desempeño de producción. Pueden distinguirse tres subperíodos. En el primero (1970-1978), el gasto total presentó una tendencia ascendente, aumentando de 15% a cerca de 20% del PIB como lo explica la constante expansión de la función del Estado en la economía durante el Gobierno de Velasco y una expansión económica fuerte⁴. La relación promedio entre la inversión pública y el total de la inversión alcanzó un elevado 27,0%⁵ (Paredes y Sachs, 1991). El segundo subperíodo (1979-1991) presentó la tendencia opuesta –es decir, el gasto del Gobierno Central descendió como proporción del PIB, lo que reflejó el grave deterioro de la recaudación tributaria y la economía. El tercer subperíodo (1991-2001) revirtió a una expansión acelerada del gasto: de la depresión profunda de 14,5% del PIB en 1991, el gasto del Gobierno Central aumentó a un promedio de 17,6% del PIB en 1999-2001, cerca de los altos niveles alcanzados durante la era de la intervención estatal fuerte, empujado por el gasto corriente en lugar de por la inversión de capital (cuadro AE.5).

Las variables fiscales fueron sumamente procíclicas antes de y durante los años noventa. El análisis de regresión de todo el período muestra que todas las categorías de impuestos y gastos presentan una elasticidad casi unitaria con respecto al PIB (cuadro 2.2), es decir, fueron altamente procíclicas⁶. La mayoría de las variables fiscales también tienen coeficientes significativos de correlación (por encima de 0,5) con la tasa de crecimiento (Arias et al., 2000), y los componentes cíclicos del balance primario y el crecimiento del PIB están casi perfectamente correlacionados (gráfico 2.3).

³ Los impuestos a las transacciones de comercio exterior fueron excluidos de la comparación.

⁴ La economía de Perú aumentó a una tasa anual promedio de 5,5 % entre 1969 y 1975 (cuadro 2.1).

⁵ Compárese con el valor del mismo indicador en un período reciente (1999-2001) que fue sólo 18% (cuadro AE.2). La diferencia, desde luego, radicó en la privatización, en los años noventa, de cerca del 80% del gran número de empresas estatales que el gobierno de Velasco legó a sus sucesores.

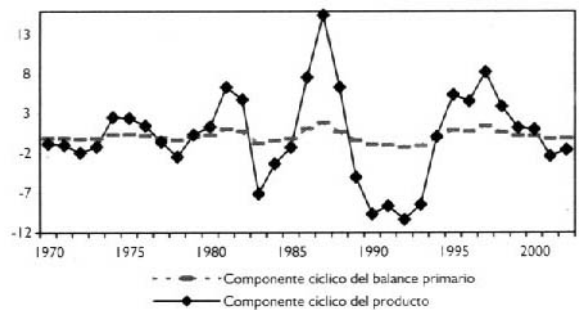
⁶ Las regresiones se calculan con un modelo sencillo de OLS: los ingresos y el gasto nominales de cada categoría fueron la variable dependiente y el PIB nominal fue la variable explicativa. Las variables para 1970-2000 estaban en logaritmos y se ajustaron por un coeficiente de autocorrelación de primer orden para tener en cuenta la autocorrelación seriada. *R*-cuadrado excedió 0,99 y la *t*-estadística indicó que los coeficientes fueron distintos de cero con un nivel de importancia del 99%.

CUADRO 2.2 ELASTICIDAD CON RESPECTO AL PIB, 1970-2000

Variable	Coefficiente estimado
Ingresos tributarios totales	0,998
Impuesto a la renta	0,972
Impuesto de importación (aranceles)	0,972
IGV total	1,007
IGV interno	0,999
IGV de importaciones	1,024
ISC total	1,010
ISC de gasolina	1,032
Otros ISC	0,992
Gastos totales no financieros	0,962
Corriente	0,965
Sueldos y salarios	0,926
Bienes y servicios	0,995
Transferencias	1,001
Capital	0,944
Inversión	0,971

Fuente: MEF, FMI y cálculos del Banco Mundial.

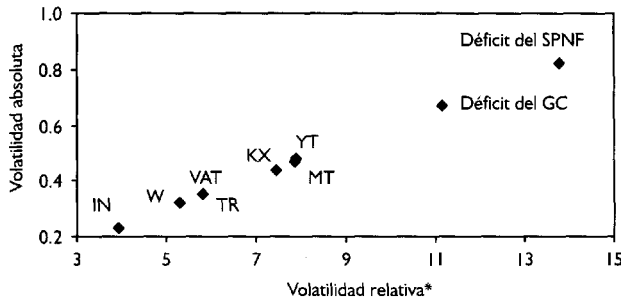
GRÁFICO 2.3 POSICIÓN FISCAL PROCÍCLICA
(MILES DE MILLONES DE SOLES DE 1994)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

Las variables fiscales fueron sumamente volátiles en ambos períodos. La volatilidad de las variables fiscales se asocia a la volatilidad de la tasa de crecimiento de Perú (medida por la desviación estándar). En los años noventa, fue un 33% mayor que el promedio en América Latina, siendo este último el doble que en las economías industriales (Perry et al., 2000). Los precios de exportación y los términos de intercambio internacionales inestables, las perturbaciones financieras y la apertura limitada del sistema financiero explican la volatilidad del crecimiento del PIB. La volatilidad de las variables fiscales, sin embargo, parece mucho mayor que la del crecimiento del PIB en el período de 1970 a 1996: casi seis veces en el caso de los ingresos tributarios, cinco veces en el caso de los sueldos y las transferencias públicas, más de siete veces en el caso de las inversiones de capital y once veces en el caso de los déficit fiscales (gráfico 2.4). En los años noventa,

GRÁFICO 2.4 VOLATILIDAD EN LAS VARIABLES FISCALES



- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| IT - Ingresos tributarios | IGV - Impuesto general a las ventas |
| IR - Impuesto a la renta | GS - Gasto salarial |
| II - Impuesto a las importaciones | GI - Gasto de intereses |
| KX - Gasto de capital | |

* Relativa es la relación de las desviaciones estándar respecto del PIB.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

la volatilidad de los ingresos tributarios se explica por los cambios continuos en la política y administración tributaria, el ambiente externo⁷, el legado de la hiperinflación de fines de los años ochenta y las elecciones de fines de los años noventa. Por su parte, la volatilidad del gasto público se explica por las políticas erráticas que afectan la inversión de capital, los pagos de la deuda, la nómina de sueldos y las transferencias públicas: refleja el uso continuo de los desembolsos de capital como la típica variable procíclica de ajuste (elasticidad de casi 2); la gran variabilidad de los flujos de interés de la deuda (elasticidad de 7,1), y la estructura fluctuante de la política salarial (que tuvo una elasticidad de -1,7) (cuadro 2.3).

La mayor equivocación (y lección) de política de principios de los años noventa fue el no haber aprovechado la oportunidad de ahorrar los ingresos adicionales transitorios generados con el auge económico. Desde 1993, una fuerte afluencia de capital dominó el desempeño económico de Perú y ocasionó un auge económico sostenido. Entre 1993 y 1997, el PIB aumentó a una tasa anual promedio de 7,0%. En vez de elaborar una política fiscal contracíclica, la posición fiscal expansiva adoptada magnificó el auge y aumentó los riesgos asociados con él. En consecuencia, el déficit fiscal general aumentó a 3,0% del PIB en 1995, impulsando al déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos de 5,7% del PIB en 1994 a 7,7% en 1995, lo que hizo más vulnerable la posición externa del país. En 1996, el gobierno no tuvo más remedio que emprender un ajuste fiscal severo: el déficit fiscal se redujo a 1,1% del PIB en 1996 y a un promedio de 0,3% del PIB en 1997-98, una situación de virtual equilibrio.

⁷ La volatilidad de los ingresos tributarios se origina en el sector externo en dos aspectos: en el período 1970-1990 la participación de los impuestos a las exportaciones en los ingresos totales fue significativa, lo que hizo a la recaudación tributaria vulnerable a los precios de exportación de los productos primarios peruanos en los mercados mundiales; en los años noventa, la economía peruana se tornó sensible a la afluencia de capital que surgió por la apertura de la cuenta de capital.

CUADRO 2.3 ELASTICIDADES Y VOLATILIDADES DEL CRECIMIENTO EN PERÚ, 1990-2000^a

	Volatilidad AL absoluta	Volatilidad relativa crecimiento ^b	% de ingresos totales/gasto	Elasticidad	t-razón
PIB	5,0	1,0	100,0		
Gobierno Central					
Ingresos	8,3	1,7	100,0	1,6	15,3
Gasto	15,7	3,2	100,0	1,0	5,5
Ingresos corrientes	7,9	1,6	98,8	1,5	14,5
Ingresos tributarios	8,0	1,6	87,8	1,4	11,6
Gasto no financiero	16,8	3,4	80,6	1,7	14,5
Gasto corriente	14,8	3,0	61,9	1,7	13,0
Gastos de capital	32,0	6,4	18,7	1,9	3,6
Gasto de interés	27,2	5,5	19,4	7,1	3,9
Salarios	16,4	3,3	17,0	-1,7	-5,3
Subsidios y transferencias corrientes	10,2	2,1	31,8	1,2	11,7
Balance fiscal	13,6	2,7			
Balance primario	20,3	4,1			

a. Las volatilidades se computan como desviaciones estándar durante un período de 10 años en las tasas anuales del porcentaje de crecimiento.

b. La volatilidad en la tasa de crecimiento de la variable fiscal dividida por la volatilidad de crecimiento del PIB.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial sobre la base de datos de MEF y FMI.

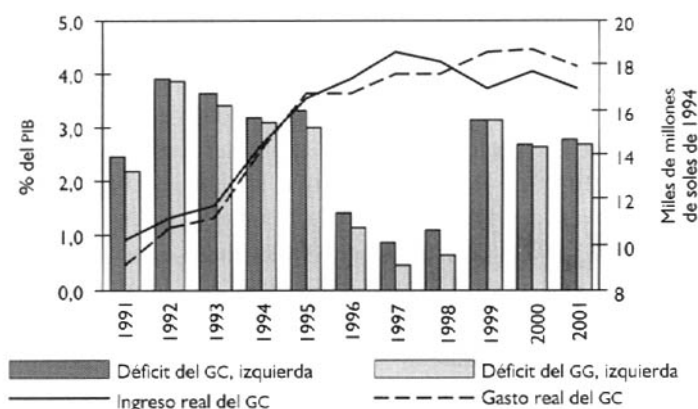
EL DESEQUILIBRIO FISCAL ACTUAL, 1999-2001

A fines de los años noventa, las dificultades fiscales se originaron en acontecimientos externos adversos, pero fueron acompañados posteriormente de políticas internas expansionistas. El contagio financiero azotó la economía peruana a mediados de 1998 cuando los bancos extranjeros restringieron drásticamente la disponibilidad de líneas de crédito a los bancos peruanos tras la crisis rusa de agosto de 1998. La conmoción también afectó la bolsa de valores, con salidas de cartera y una caída abrupta de los precios de las acciones. La reducción de las líneas de crédito extranjero a los bancos peruanos fue especialmente nociva, ya que éstos habían dependido en gran medida de aquéllas para financiar el auge de crédito de 1993-1997. La contracción subsiguiente del crédito fue un golpe muy fuerte para un sector real que apenas estaba recuperándose de los efectos de otro impacto: el fenómeno de El Niño, que había golpeado en la primera mitad del año. El episodio de salidas de capital, entonces, llegó a su fin y se declaró el bien conocido círculo vicioso de reducción del crédito, caída en la producción y la demanda, disminución de las ventas, dificultades crecientes de las compañías para servir sus deudas, deterioro de la cartera de préstamos de los bancos y mayor reducción del crédito. En 1998, la economía entró en recesión: la inversión privada se redujo de un modo significativo, tanto en términos reales como en porcentaje del PIB. La actividad económica decreciente llevó a menores ingresos tributarios y a un menor gasto público, lo que también profundizó la contracción económica. Como resultado, el déficit fiscal general aumentó a un promedio de 2,9% del PIB en el período 1999-2001. Tres razones internas contribuyeron también a este resultado. En el frente del gasto, el ciclo de actividades políticas deterioró las cuentas fiscales, ya que en el tramo hasta las elecciones presidenciales de 2000, el Gobierno Central amplió los gastos corrientes sin intereses de 11,8% del PIB en 1998 a 12,7% del PIB en 2000. En el lado de los ingresos, la fuerte disminución

de los ingresos tributarios, de un promedio de 13,8% del PIB en el período 1995-1997 a 12,3% en el período 1999-2001, se asoció principalmente no con el ciclo –ya que la desviación del balance ajustado cíclicamente respecto del balance primario observado fue pequeña, lo que sugeriría que el efecto de los factores cíclicos fue pequeño–, sino con un cambio estructural en el comportamiento de los ingresos tributarios causado por los cambios frecuentes al régimen de impuestos⁸.

Los ingresos reales disminuyeron y aumentó el gasto real. La vulnerabilidad fiscal se hace más patente cuando los ingresos tributarios y el gasto del Gobierno Central se consideran en términos reales. En 1999, los ingresos tributarios cayeron a los niveles pre-1995 (por debajo de 12,5%), mientras el gasto aumentó considerablemente (cerca de 19% del PIB). Como resultado, el balance primario del GC (y global del Gobierno General) ha sido negativo desde 1999, y los déficit fiscales han aumentado en forma vertiginosa (gráfico 2.5). Un incremento en la deuda pública –principalmente a corto plazo e interna (como porcentaje del PIB, de 42,7% en 1998 a cerca de 46,5% en 2001)– e ingresos de privatizaciones financiaron el déficit. Apenas un 8% de la deuda pública es a corto plazo y las perspectivas de mejorar las razones de la deuda pública en el mediano plazo son favorables. Sin embargo, la deuda pública está expuesta al riesgo cambiario. El servicio de la deuda, que ya aumentó de 3% del PIB en 1998 a un proyectado 3,8% del PIB en 2002, contribuirá a restringir los escasos recursos en un presupuesto en contracción. Si Perú hubiese mantenido los impuestos y el gasto del Gobierno constantes en términos reales durante el período 1998-2001, habría preservado un déficit fiscal por debajo de 1% del PIB.

GRAFICO 2.5 TENDENCIA FISCAL CON EL TRANSCURSO DEL TIEMPO
(MILES DE MILLONES DE SOLES DE 1994)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial, sobre la base de MEF y FMI.

⁸ En un marco sencillo donde los ingresos tributarios son una función de los ingresos, el efecto cíclico puede verse como un movimiento por la curva de ingresos, en respuesta a un nivel de ingresos inferior. El deterioro del sistema impositivo, por contraste, debe verse como un desplazamiento descendente de la curva en su totalidad, que acarrea, en todos los niveles, ingresos inferiores a los de la situación previa al deterioro. Los cálculos cuantitativos indican que el efecto del ciclo económico en el déficit primario en el período 1999-2001 fue sólo un empeoramiento del 0,1 al 0,2 %del PIB.

Perú no cumplió plenamente con su Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 1999. La Ley establecía un conjunto de reglas fiscales procesales y numéricas (recuadro 2.1). La Ley fijaba cinco metas numéricas para: (i) el déficit general; (ii) la diferencia entre la tasa de inflación y la tasa de crecimiento anual de los gastos consolidados no financieros de Gobierno General; (iii) el aumento de la deuda total del sector público no financiero; (iv) los gastos no financieros del Gobierno General durante los siete primeros meses de un año de elecciones⁹ como un porcentaje de los gastos no financieros del Gobierno General presupuestados para todo el año; y (v) el déficit general en la primera mitad de cada año electoral como un porcentaje del déficit presupuestado para dicho año. El cumplimiento por parte del Gobierno de las metas numéricas fue dispar, pero no se alcanzó la meta principal que se refería al déficit general y la Ley se suspendió en diciembre de 2001. Aunque podría argumentarse que esto se debió a factores relacionados con la desaceleración del crecimiento de los ingresos y estaba fuera del control de las autoridades, el hecho es que la última administración de Fujimori debilitó los balances fiscales con nuevas exenciones tributarias y gastos electorales. Además, el aumento de los gastos no financieros en 2000 y 2001 se incrementó por encima del ya elevado nivel alcanzado en 1999¹⁰.

RECUADRO 2.1 LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL

La Ley peruana se aprobó en diciembre de 1999 (Ley 27.245) y sus normas se expidieron en abril de 2000 (Decreto Supremo 039-2000-EF). Se suspendió en diciembre de 2001 (Ley 27.577). El Fondo de Estabilización Fiscal fue levemente enmendado a través de la Ley de Presupuesto de 2002 (Ley 27.573). La Ley tiene 3 componentes:

Las *reglas numéricas* incluyen (i) un déficit fiscal cero en general (en el ciclo), pero por debajo de 2% del PIB en 2000, 1,5% en 2001 y 1% en 2002; (ii) un aumento del gasto no financiero del Gobierno General por debajo de 2% en términos reales; (iii) topes al gasto electoral en el gasto no financiero por debajo de 60% en los 7 primeros meses y un déficit del sector público por debajo del 50% en el primer semestre. Estas reglas tienen 2 excepciones que permiten un déficit fiscal por debajo de 2% del PIB: una para las situaciones de urgencia y otra para las recesiones.

Las *reglas procesales* que requieren la introducción de los criterios de transparencia establecidos en el Código de Transparencia Fiscal del FMI desde 2002, incluidos (i) un Decreto de Transparencia de Acceso Ciudadano, que detalla la información periódica a ser publicada en el Portal de Transparencia Económica; (ii) un marco de presupuestación plurianual; (iii) un informe fiscal obligatorio previo a las elecciones; (iii) una revisión anual de los riesgos fiscales contingentes y del gasto tributario, que deberá ser publicada en el presupuesto anual; y (iv) un informe trimestral sobre las ampliaciones del presupuesto y su implicación para el marco macroeconómico.

El Fondo de Estabilización Fiscal fue creado con 75% del producto de las privatizaciones y 50% de las concesiones y los ingresos excesivos (su promedio de los últimos tres años estuvo por encima de 0,3%). Sus recursos deben estar dedicados principalmente a los programas para mitigar la pobreza, y deben activarse cuando los ingresos corrientes estén al menos un 0,3% del PIB por debajo de su promedio de los tres últimos años.

⁹ Debido a los sucesos políticos conocidos en el Perú, tanto 2000 como 2001 fueron años electorales.

¹⁰ En términos del PIB, los gastos totales no financieros del Gobierno General en 1999 fueron los más altos de toda la década de los noventa (18,9% del PIB).

El nivel actual de la deuda pública necesita reducirse a niveles más sostenibles. Tres años consecutivos de desequilibrio fiscal han conducido a un aumento del endeudamiento público y a una reducción de los ahorros públicos a largo plazo. El déficit acumulado durante el período 1999-2001 ascendió a 8,8 puntos porcentuales del PIB. Su financiamiento vino del crédito doméstico (4,6 puntos de porcentaje), el crédito externo (2,0 puntos porcentuales) y la disminución de los ingresos de las privatizaciones (2,2 puntos porcentuales). La reserva de la deuda pública total aumentó de un ya alto 42,7% del PIB en 1998 a 45,8% del PIB a fines de 2001. Mientras la relación de endeudamiento público externo neto aumentó sólo levemente¹¹, la relación de endeudamiento público interno subió de 6,3 a 9,8% del PIB. Toda la deuda nacional es en dólares de los Estados Unidos. La deuda externa representa alrededor del 70% de la deuda pública total y tiene un riesgo moderado, ya que prácticamente toda es a largo plazo. Sin embargo, su servicio ha aumentado rápidamente de 3 a 4% del PIB entre 1998 y 2002, y ascendió a 23% del gasto total en 2002, lo que es una carga considerable sobre los ajustados balances fiscales. Dos vulnerabilidades adicionales son la exposición al riesgo cambiario de la deuda nacional y el riesgo de refinanciación por cambios en la confianza de los inversionistas extranjeros. Perú reanudó su acceso a los mercados internacionales con una colocación de bonos decenales por US\$500 millones combinada con el rescate de bonos Brady por un monto de US\$930 millones en 2002, lo que bajó sus costos de servicio de la deuda, aunque a expensas de un plazo más corto. Dada la situación de ingresos tributarios bajos y las presiones de gasto, Perú necesita no sólo un ajuste fiscal, sino también una estrategia de gestión de deudas prudente.

EL ESQUEMA DE GASTO MACROECONÓMICO CONSISTENTE, 2002-03

Las perspectivas a mediano plazo para la economía son favorables. Como el tema central de este capítulo es analizar las tendencias de gasto, el punto de partida para este análisis es la determinación de un nivel global de gasto que sea compatible con los objetivos macroeconómicos a mediano plazo (es decir, un déficit fiscal y una relación de endeudamiento público sostenibles) (cuadro 2.4). Un panorama básico supone que un crecimiento real de cerca de 4% anual y una inflación baja dentro del rango de 2-3% anual se lograría sobre la base de la recuperación del sector de minería, mayor productividad y mayor inversión del sector privado y el ingreso de flujos de capital atraídos por políticas macroeconómicas sólidas, estabilidad política y el programa de privatización. También supone la combinación de una mayor capacidad de exportación, la implementación continua de reformas estructurales, un régimen cambiario administrado, de tipo de cambio flotante, y un ajuste fiscal exitoso, apoyado por el programa del FMI. La producción minera debería beneficiarse de la primera operación anual completa del proyecto Antamina. El cambio estructural debería terminar el programa de privatizaciones y mejorar la regulación de las actividades del sector privado, desarrollar la modernización y descentralización del sector público, fortalecer la supervisión financiera y elaborar las políticas de reforma de las pensiones y el sector social. En resumen, en un escenario de

¹¹ De 34,7% del PIB en marzo de 1999 a 35,1% en diciembre de 2001.

inflación baja y crecimiento moderado, se espera que los actuales desequilibrios fiscales se corrijan gradualmente siempre que el Gobierno adopte de manera urgente una reforma tributaria, reduzca los desembolsos innecesarios, proteja el gasto orientado a las necesidades sociales prioritarias, reduzca al mínimo el costo del pasivo contingente potencialmente significativo –como el de las pensiones– y mantenga una estrategia prudente de gestión de la deuda.

CUADRO 2.4 INDICADORES ECONÓMICOS CLAVE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001p	2002e	2003e
Crecimiento real del PIB	2,5	6,7	-0,5	0,9	3,1	0,2	3,7	3,5-4,0
Inflación (% promedio del IPC)	11,5	8,5	7,3	3,5	3,8	2,0	2,5	2-3
<i>Indicadores macro clave (% del PIB)</i>								
Inversión fija interna bruta	22,5	23,8	23,5	21,7	20,1	18,3	18,8	19,2
Inversión del Gobierno	4,3	4,4	4,5	4,8	4,0	3,2	3,1	3,0
Inversión privada	18,2	19,4	19,0	16,8	16,2	15,1	15,7	16,4
Ahorros nacionales brutos	16,4	18,2	17,3	18,0	17,3	16,5	16,5	16,7
Balance de cuenta corriente	-6,1	-5,2	-6,4	-3,7	-3,0	-2,1	-2,3	-2,5
<i>Gobierno Central (% del PIB)</i>								
Ingresos corrientes	15,7	15,6	15,7	14,5	14,7	14,1	13,9	14,1
Ingresos tributarios	13,9	14,1	13,8	12,5	12,0	11,9	11,9	12,4
Ingresos no tributarios	1,8	1,5	1,9	2,0	2,7	2,2	2,0	1,7
Gasto corriente	13,9	13,1	13,7	14,6	14,9	14,7	14,4	14,1
Intereses	2,4	1,8	1,9	2,1	2,2	2,1	2,0	2,2
Intereses de la deuda externa	2,3	1,7	1,8	2,0	1,9	1,9	1,7	1,9
Intereses de la deuda interna	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3
Transferencias corrientes	2,9	3,1	2,0	2,8	2,3	2,3	2,4	2,4
Consumo	8,6	8,3	9,8	9,7	10,4	10,3	10,0	9,5
Balance primario	1,0	0,9	0,8	-1,0	-0,5	-0,6	-0,4	0,3
Balance general	-1,4	-0,8	-1,1	-3,1	-2,7	-2,8	-2,3	-1,9
<i>Balance del SPNF (% del PIB)</i>								
Privatización	-1,0	-0,1	-0,8	-3,1	-3,2	-2,5	-2,3	-1,9
	3,9	0,9	0,5	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5
<i>Deuda del SPNF</i>								
Deuda del sector público/PIB	45,2	31,9	42,7	48,0	45,9	46,5	44,9	40,9
Servicio de la deuda del sector público/PIB	4,1	3,3	3,4	3,9	3,8	3,9	3,8	4,5
<i>Memo:</i>								
PIB nominal (millones de N.S.)	136.929	157.274	166.514	174.719	186.756	189.532	200.083	213.205

Nota: Este cuadro tiene diferencias menores con el cuadro A5, basado en datos del Banco Central y los cuadros 1-6 en el Anexo A, basados en datos preliminares. Los ingresos tributarios son netos del impuesto sobre el activo de las empresas públicas y de los pagos del GC-IES.

p: preliminar, e: estimado

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

Este escenario macroeconómico es enteramente consistente a corto plazo con el Acuerdo de Derecho de Giro convenido con el FMI. Sin embargo, quedan limitaciones significativas, entre ellas, una credibilidad política restringida por un largo período de inestabilidad política y los malos antecedentes del Gobierno de Perú en el cumplimiento de las reglas fiscales; la incertidumbre política debida a los cambios continuos en el régimen tributario y las regulaciones que afectan las perspectivas para atraer la inversión extranjera; retrasos en el ajuste fiscal debidos a medidas de descentralización fiscal de

tendencia populista y propensas al gasto, heredadas del Congreso; un débil consenso interno acerca de la reforma adicional de las pensiones y los planes de privatización del Gobierno de Perú; y un imperio de la ley deficiente debido a un sistema judicial ineficaz e instituciones de gobierno locales mal administradas.

Recomendaciones

Las autoridades deben:

- redoblar los esfuerzos para aumentar la credibilidad antes de que la Ley se reformule;
- compensar con ingresos generados por la reforma tributaria varias medidas introducidas por el gobierno de transición que tuvieron implicaciones negativas para los balances fiscales;
- fijar reglas para impedir que la descentralización aumente las transferencias a los gobiernos regionales y locales que no se compensen mediante mejoras similares en la recaudación de ingresos;
- estabilizar el marco normativo para las actividades del sector privado y fortalecer el imperio de la ley para disminuir la incertidumbre que erosiona la autoridad de reglas e instituciones que son esenciales para promover la inversión nacional y atraer la inversión extranjera.

El reto fiscal más urgente de Perú es obtener superávit primarios, ya que los balances fiscales primarios negativos no son sostenibles.

Recomendaciones

- En el corto plazo, en el escenario de base, el programa de ajuste revisado en la mitad del período apunta a una reducción gradual del déficit fiscal global a 2,3% del PIB en 2002 y a 1,9% en 2003. La mayor parte del ajuste se logrará mediante recortes en el gasto público, al tiempo que se reorientan y protegen los programas sociales prioritarios y la reforma tributaria, combinando medidas de política tributaria, cambios en el régimen de exenciones y una mejor administración tributaria (recuadro 2.2, cuadro 2.5). Este escenario también supone que la privatización de las empresas de energía y la adjudicación de unas cuantas concesiones se materializarán en el período 2002-03, promediando un mínimo de 0,6% del PIB por año. Con estos supuestos, la implementación continua de un tipo de cambio flotante administrado, y un régimen de comercio abierto, el déficit externo de cuenta corriente se proyecta como cerca de 2,5 en 2003, y se estima que la posición de la reserva internacional descenderá gradualmente a niveles cómodos (7,5 meses de importaciones para 2005).
- En el mediano plazo, los cálculos del producto potencial y el balance fiscal estructural según el escenario de base indican que, para estabilizar los indicadores de la deuda, el actual déficit en el balance primario del sector público no financiero debe desplazarse rápidamente a un superávit de 0,9% de PIB para 2004. La consolidación de este esfuerzo requeriría superávit primarios del SPNF que alcanzan niveles de entre 1,0 y 1,3% del PIB durante la segunda mitad del decenio (Anexo B).

RECUADRO 2.2 CAMBIOS PROPUESTOS AL REGIMEN TRIBUTARIO

Impuesto a la Renta a Individuos. Este impuesto se recauda en cuatro clases de ingresos, a saber: los bienes raíces; otros bienes de capital; el trabajo por cuenta propia; y el trabajo asalariado. La tasa tributaria marginal máxima para los ingresos netos mayores de 54 Unidades de Ingreso Tributario (1 UIT es cerca de US\$828) es 30%. La tasa marginal para los ingresos netos entre 7 UIT y 54 UIT es 15%. Se exoneran los ingresos de trabajo por debajo de 7 UIT. No se gravan los dividendos. Se exoneran los intereses devengados de los ahorros en el sistema financiero y las ganancias de capital nacionales por la venta de títulos y bienes raíces. Durante el período 1997-2000, los ingresos del impuesto a la renta a los individuos fue, en término medio, 1,0% del PIB (Kopits et al., 2000; y Schenone, 2001). Más de 75% de estos ingresos viene de los ingresos de los asalariados y sólo cerca de 10% de los trabajadores por cuenta propia. Esto revela la existencia de un grado alto de inequidad horizontal. La situación empeora por la subnotificación de ingresos de los servicios de profesionales independientes y los alquileres de bienes raíces. El número considerable de exenciones también mitiga la deseada progresividad de esta categoría tributaria, lo que resta valor a la pretensión de equidad vertical del sistema. La exención en los ingresos por intereses de depósitos bancarios es 0,1% del PIB (Kopits et al., 2000 y Schenone, 2001).

Recomendaciones: (i) *La eliminación de las exenciones en todas las formas de ganancias de capital, incluida la venta de títulos y bienes raíces, ingresos por intereses y otros ingresos de activos financieros;* (ii) *la introducción de una estructura más gradual de tasas tributarias marginales (por ejemplo, tres tasas, 10, 20 y 30%) en vez de la estructura actual de dos tasas;* y (iii) *la introducción de métodos de ingresos presuntos para los contribuyentes que trabajan por su cuenta.*

Impuesto a la Renta en las Utilidades. La base imponible para el impuesto a las utilidades la constituyen los ingresos mundiales de las empresas consideradas con domicilio legal en Perú. La tasa es de 20%. Las exenciones son numerosas e incluyen: los ingresos por intereses de los ahorros en el sistema financiero nacional; los ingresos por intereses de los instrumentos registrados emitidos por las empresas; las ganancias de capital de la venta de títulos; la agricultura “nativa” y/o la transformación o el procesamiento de los productos descritos como “nativos”, y/o los cultivos alternativos en la región amazónica; las empresas que operan en los Centros para la Exportación, Transformación, la Industria, Comercialización y los Servicios (Ceticos); y los ingresos de las empresas agrícolas con ventas inferiores a 50 UIT. Las reducciones de tasas y otros beneficios tributarios son: la agricultura (una tasa de 15%); los ingresos de las empresas que se ocupan de la agricultura, la acuicultura, la pesca, el turismo y las actividades de fabricación asociadas con el procesamiento, la transformación y la comercialización de productos básicos de las actividades ya mencionadas, el procesamiento de los productos de silvicultura y la extracción forestal (una tasa de 5% si el negocio está ubicado en los departamentos de Loreto y Madre de Dios y en algunos distritos del departamento Ucayali, o 10% si está ubicado en cualquier otro lugar en la región amazónica); la depreciación acelerada se permite en la minería, los hidrocarburos, el turismo, la agricultura y agroindustrias; y descuentos impositivos para reinversión en la industria minera, de educación y manufacturera, así como para las empresas ubicadas en la región de la Amazonia. Los efectos de este tipo de beneficios tributarios son bien conocidos: se reduce la neutralidad del sistema tributario y se perjudica la capacidad de producir ingresos. La recaudación del impuesto a las utilidades descendió de 2,2% del PIB en el primer trimestre de 1999 a 1,4 % en el cuarto trimestre de 2001. El costo fiscal de las exenciones de los depósitos de las empresas en el sistema bancario es 0,2% del PIB. Es más, en el caso de las compañías extranjeras, una parte de los beneficios otorgados termina como una transferencia a las tesorías de los gobiernos extranjeros donde las compañías en cuestión tienen su sede. En muchos casos, este tipo de incentivos tributarios no es decisivo para lograr los objetivos de inversión deseados y carece de transparencia, ya que es muy difícil cuantificar los beneficios otorgados a un sector o región particular de un país.

Recomendaciones: (i) *Es aconsejable una eliminación sin excepciones de las exenciones específicas de sectores y regiones;* (ii) *alternativamente, si las autoridades desean subsidiar a sectores pro-*

(Continuación recuadro 2.2)

ductivos y/o regiones específicas del país, las transferencias explícitas deben estar incluidas en el presupuesto nacional; y (iii) deben eliminarse las exenciones en todas las formas de ganancias de capital de las inversiones de valores en cartera.

Aranceles de Importación. Los aranceles alcanzan a las importaciones de productos sobre la base de su valor CIF. Hay dos niveles básicos: un arancel general de 12% (aplicable a 5.780 rubros de aduana); y un arancel especial de 20% (aplicable a 752 rubros). Además, hay dos tipos de recargos: uno a los productos agrícolas (tasa de recargo de 5%) y otro a los productos cárnicos (tasa de recargo de 10%). Sólo una exención suscita seria preocupación: la exención de aranceles a los productos extranjeros introducidos en los Céticos, que no pagan derechos de importación y pueden reexportarse. Esta exención deteriora la equidad horizontal del sistema tributario, al dar un tratamiento desigual a empresas que son de otro modo iguales, sólo porque están ubicadas en diferentes lugares.

Recomendación. *Se debe abolir el régimen de Céticos.*

El Impuesto Extraordinario de Solidaridad. Éste es un impuesto sobre la nómina de las empresas. La base tributaria es la remuneración salarial de los trabajadores clasificados en las categorías 4 y 5, excluyendo los feriados nacionales y las bonificaciones navideñas. Ha sido reconocido desde hace mucho como una carga para la competitividad de las empresas y se está eliminando progresivamente. El Gobierno actual redujo su tasa de 5 a 2%. El Gobierno está procurando la aprobación del Congreso para su completa eliminación.

Recomendación. *La decisión gubernamental de eliminar el Impuesto Extraordinario de Solidaridad es adecuada.*

El Impuesto General a las Ventas. El Impuesto General a las Ventas (IGV) tiene una tasa de 18% y grava las ventas internas de bienes muebles, la provisión o el uso de servicios en Perú, los contratos de construcción, la primera venta de estructuras por sus constructores y las importaciones de bienes. Los siguientes bienes están exentos: pescados y mariscos, cochinilla, semen bovino, leche cruda entera, patatas y otras raíces o tubérculos comestibles, verduras secas, otras verduras y frutas, semillas de cereal, arroz, café crudo, té, cacao, tabaco sin procesar, lanas y cueros, algodón crudo, oro no monetario, vehículos para uso diplomático, libros para instituciones educativas y la primera venta de estructuras valuadas en menos de 35 UIT. Los siguientes servicios están exentos: servicios financieros, transporte público de pasajeros (excepto el transporte aéreo), transporte internacional de cargas, espectáculos en vivo declarados de valor cultural por el Instituto Nacional de Cultura, la venta de bebidas y comida en cafeterías y universidades, la construcción y reparación de buques extranjeros, los intereses de valores transferibles emitidos por empresas de conformidad con la Ley del Mercado de Valores, pólizas de seguro de vida, servicios postales que completan uno originado en el exterior, y las exportaciones de bienes y servicios. Aparte de la lista de exenciones mencionada anteriormente, hay unos pocos regímenes especiales para el IGV. Primero, la Ley de Hidrocarburos exime a la importación de bienes y servicios requeridos en la fase exploratoria de contratos petroleros y la venta de petróleo, gas natural y derivados para el consumo interno en los departamentos de Loreto, Ucayali, y Madre de Dios. La Ley de Promoción de la Inversión en el Amazonas de 1999 exime del IGV a la venta de todo bien y servicio para consumo interno, así como contratos de construcción en la región amazónica. Además, permite un crédito fiscal de 25 a 50% del IGV para las ventas al resto del país. La Ley de Agricultura exime del IGV a los productores agrícolas cuyas ventas anuales sean menores de 50 UIT. La primera venta de una vivienda de valor menor a US\$35.000 también está exenta. Finalmente, hay una tasa especial para el arroz (5%). Al analizar el impacto fiscal de las exenciones del IGV debemos distinguir entre las exenciones generales y los regímenes especiales. Los defensores de las exenciones generales sostienen que, al elegir rubros de consumo popular, introducen en este impuesto un elemento deseable de progresividad y, por tanto, un efecto redistributivo positivo. Sin embargo, ha sido demostrado que, en la medida en que incluyan rubros que también son consumidos por los ricos, las exenciones al impuesto general a las ventas, en el mejor de los casos, son incapaces de generar efectos redistributivos positivos y, en el peor,

(Continúa página siguiente)

(Continuación Recuadro 2.2)

profundizan los efectos redistributivos negativos que son una característica intrínseca de este impuesto. Por su parte, los regímenes especiales dañan la capacidad de producir ingresos. En el caso de las exenciones de la región amazónica, no sólo privan al tesoro nacional de ingresos en esa región, sino que abren las puertas para la evasión del IGV por parte de los contribuyentes de otras regiones mediante el simple expediente de hacer sus compras en aquella región. Finalmente, la exención para los productores agrícolas cuyas ventas anuales son inferiores a 50 UIT quiebra su universalidad y neutralidad.

Recomendaciones: (i) *Deben ser eliminadas las exenciones para la región amazónica;* (ii) *deben ser eliminadas las exenciones del IGV otorgadas por la Ley de Hidrocarburos;* y (iii) *debe ser eliminado el umbral de 50 UIT para los productores agrícolas.*

**CUADRO 2.5 RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA TRIBUTARIA
(EN PORCENTAJE DEL PIB)**

Medida recomendada	Repercusión en los ingresos
<i>Impuesto a la renta</i>	
Eliminación de las exenciones en los ingresos por intereses y ganancias de capital	0,27
Introducción de una estructura de tres niveles de las tasas para los individuos	0,10
Eliminación de exenciones específicas de sectores y regiones	0,60
<i>Impuesto general sobre las ventas</i>	
Eliminación de las exenciones del IGV para la región amazónica	0,25
Eliminación de las exenciones concedidas por la Ley de Hidrocarburos	0,10
Eliminación del umbral de 50 UIT para la agricultura	0,30
<i>Impuesto selectivo sobre el consumo</i>	
Eliminación de las exenciones del ISC para la región amazónica ¹	—
Eliminación de la exención en los combustibles usados por la industria eléctrica ²	—
Unificación del ISC para los vehículos a una tasa del 25 %	0,10
<i>Aranceles de importación</i>	
Eliminación del régimen de Ceticos	0,13
<i>Régimen especial para la minería</i>	
Introducción de un sistema de regalías de minería ³	0,10
<i>Impuesto extraordinario de solidaridad (IES)</i>	
Eliminación del IES	-0,20
REPERCUSIÓN TOTAL	1,65

1. Se calcula que la eliminación de las exenciones del IGV y del ISC para la región amazónica tiene una repercusión total en los ingresos de 0,10 % de PIB. Esta es la razón por la cual no se introducen cifras de repercusión en los ingresos en esta fila del cuadro.
 2. La repercusión en ingresos de esta medida como un porcentaje del PIB es un número muy pequeño. Por esta razón no se citan cifras en esta fila.
 3. La repercusión en los ingresos dependería de las características del régimen de regalías (ver el Capítulo VIII).
- Fuente: Schenone (2002) y cálculos del Banco Mundial.

Las relaciones de la deuda pública deben disminuir a niveles más sostenibles a mediano plazo y se debe reducir el riesgo cambiario de la deuda. Una relación de endeudamiento público de 46,5% del PIB es demasiado alta, especialmente para un país cuyo balance contiene un riesgo cambiario significativo, que lo expone a las perturbaciones externas. Este riesgo se origina en el hecho de que la mayor parte de la deuda pública de Perú (externa e interna) es en dólares, mientras los ingresos del Gobierno son principalmente en soles (los impuestos al comercio son los únicos ingresos vinculados con el dólar). La deuda existente denominada en dólares también pone en realidad a las autoridades en contra de su compromiso de dejar flotar libremente la moneda, y las presiona para que sigan interviniendo y así evitar su depreciación.

Recomendaciones

- En un escenario de base, un análisis de sostenibilidad de la deuda estima que la relación deuda pública/PIB que debe ser alcanzada en 2010 es 36,2 (Anexo A, cuadro 2). Esta relación correspondería a un esfuerzo fiscal de 1,6% del PIB para el superávit estructural primario (cíclicamente ajustado) (1,9% del PIB, si se ajusta entre el 2001 y el 2010). Este cálculo tiene en cuenta el intercambio de deuda de los bonos Brady peruanos con acreedores privados en 2002 y sus plazos de vencimiento algo acortados. Si se desarrollan prontamente esfuerzos fiscales sostenidos, se prevé que la relación deuda pública/PIB mejorará sustancialmente de cerca de 46,5% en 2001 a 39,3% en 2005, y luego disminuirá hasta la meta de referencia en 2010. El camino resultante hacia la sostenibilidad en el servicio de la deuda pública externa, sin embargo, es más largo. Como porcentaje del PIB, el servicio de la deuda debe aumentar de cerca de 3,8 a 6,0% entre 2001 y 2005 y luego disminuir a 4,6% del PIB en 2010.
- En el caso extremo de un escenario de base modificado con perturbaciones derivadas del impacto de una interrupción súbita de la financiación (una depreciación del tipo de cambio real y la materialización del pasivo contingente contenido en la deuda a corto plazo), el objetivo de relación deuda pública/PIB que debe ser alcanzado en 2010 aumentaría a 40,8%. Esta relación requeriría una corrección fiscal en el superávit estructural primario de 2,4% del PIB (ajustado cíclicamente) entre el 2001 y el 2010 (Anexo A, cuadro 4).
- *Sobre la deuda pública interna.* El desarrollo de un mercado para la deuda pública interna emitida en soles contribuiría a reducir su riesgo cambiario y a dar más credibilidad a la política focalizada en la inflación. A pesar de ser pequeña¹², una deuda pública en moneda local ajustada por la inflación, preferentemente colocada más allá del corto plazo, también contribuiría a reducir las sorpresas inflacionarias.

¹² La deuda interna fue muy pequeña durante gran parte de los años noventa, ya que el Gobierno de Perú la asoció a las décadas de elevados déficit e inflación. En 1999, se volvieron a emitir bonos para apoyar una fusión bancaria, la compra de la cartera de activos de cobro dudoso de un banco absorbido por el Gobierno y dos programas de canje de bonos por préstamos. En 2000 y 2001, se hicieron nuevas emisiones de bonos con el Programa de Consolidación del Sistema Financiero. El BCRP (Banco Central de la República de Perú) tiene límites estrictos para adquirir deuda del Gobierno.

- *Sobre la deuda pública externa.* La concentración inicial de las nuevas autoridades ha sido reducir los costos de refinanciación, ampliar los plazos de vencimiento y la refinanciación de la deuda con los acreedores del Club de París. Una mayor coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el BCRP, y el manejo fortalecido de la madurez y la composición de monedas de la deuda externa facilitarían su servicio. Se espera que la aprobación de una Ley General de Deuda en 2002 trate los temas de gestión de la deuda.

Perú debe comenzar a hacer provisiones para pasivos contingentes. Éstos podrían materializarse en un futuro próximo, dificultando aún más la proyectada recuperación de la disciplina presupuestaria. Existen por lo menos tres fuentes principales de riesgo contingente que podrían convertirse en un pasivo del Gobierno: préstamos bancarios no redituables, pagos de pensiones y la deuda municipal (sin contar los que podrían originarse en el Banco Agrario o en garantías de préstamos a empresas públicas).

- Los cálculos preliminares del Banco Mundial sobre la potencial exposición fiscal a una crisis bancaria es de 4% del PIB, que se considera en el límite inferior de los estándares mundiales equiparables –en su mayoría de dos dígitos–. Es más, los cálculos oficiales ponen los préstamos en mora en alrededor de 10% de la cartera del Banco en 2001, pero esta relación parece estabilizarse en 2002.
- El sistema de pensiones es un pasivo fiscal potencialmente significativo. La reforma de pensiones ha generado dos deudas no bancarias con el sector privado que se pagan actualmente mediante transferencias anuales: una para cubrir la pensión de los empleados públicos que se jubilan con el sistema de pensiones público, y la otra para los bonos de reconocimiento de los que ya migraron al sistema de pensiones privado. Las transferencias oficiales a la seguridad social representan 0,6% del PIB en 2002, y las proyecciones conservadoras indican que pueden aumentar entre aproximadamente 0,6 a 1,0% del PIB por año durante el período 2005-07 (datos del FMI y Arias et al., 2000).
- La deuda municipal registrada no es una amenaza para la estabilidad macroeconómica, pero esto no es una indicación de que el problema no sea muy grave en el nivel local. En realidad, es significativo y explosivo porque es probable que algunos gobiernos locales se vuelvan insolventes e ilíquidos, como los de Arequipa y La Victoria (Fernández, 2002). Estos dos gobiernos tendrán serias dificultades para asumir responsabilidades adicionales con la descentralización, debido a sus limitaciones financieras. En toda la nación, la deuda registrada total representa un tercio de la deuda nacional correspondiente (el pasivo corriente nacional considerado como deuda a corto plazo). La deuda municipal no registrada se agrega a esta carga.

Recomendaciones

- Perú debe comenzar a prever presupuestariamente el pasivo contingente, y un primer paso sería hacer una evaluación integral de todas las posibles fuentes y cuantificarlas.
- El pasivo contingente financiero debe vigilarse mediante una supervisión prudente y adecuada. Los pasivos que surjan eventualmente de una súbita interrupción del

financiamiento externo debido al contagio, sólo pueden evitarse con una gestión macroeconómica sólida (Anexo A).

- La reducción del pasivo contingente en las pensiones requerirá probablemente soluciones más estructurales.
- Identificar a los municipios insolventes y su deuda a corto plazo eventualmente no registrada, así como elaborar un plan para el pago gradual de su deuda registrada son pasos esenciales antes de que los distritos asuman responsabilidades adicionales con el próximo proceso de descentralización.
- La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal reformulada debe seguir impidiendo que las autoridades recurran al Banco Central para financiar su gasto, y debe agregar la prohibición específica (o topes) para la adquisición de deudas futuras a los gobiernos subnacionales entrantes (Capítulo V).

También existen riesgos adicionales externos e internos en este escenario que harían incierto el potencial de crecimiento de Perú, aumentarían su riesgo crediticio, reducirían el financiamiento necesario para una política social sostenida o debilitarían el liderazgo institucional en la reforma social y la descentralización fiscal. En el frente *externo*, una recesión prolongada de la economía mundial, desarrollos regionales adversos o perturbaciones inesperadas en los mercados internacionales de capital podrían conducir a una caída significativa en la demanda externa de las exportaciones peruanas o en los precios de los minerales, y/o provocar la salida de capital privado. Esto podría reducir el dinamismo de las exportaciones y el crecimiento, desestabilizar la moneda nacional, poner fuerte presión sobre el sector público y privado que están en gran medida endeudados en divisas, e imponer presión adicional en el sector bancario. En el frente *interno*, el Gobierno y el Congreso nuevos podrían no ponerse de acuerdo en la aplicación de las medidas necesarias para un ajuste fiscal eficaz y una reforma estatal y un proceso de descentralización económicamente sólidos. La falta de consenso podría también retrasar o revertir la reforma legislativa integral del sistema tributario que debería ser introducida en 2002. Las autoridades deben recibir apoyo en sus esfuerzos para:

- Elaborar un plan de financiación contingente basado en (i) la materialización inmediata del financiamiento de donantes externos para la nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza; (ii) mayor y mejor acceso a los mercados internacionales de capital mediante la colocación adicional de bonos soberanos y (iii) la finalización del proceso de privatización.
- Crear mecanismos para lograr consenso en temas fiscales, y así alcanzar para el mediano plazo una visión compartida con el sector privado y la sociedad civil. Este consenso debe reflejarse adecuadamente en la reforma de la Ley.

EL ESFUERZO DE AJUSTE FISCAL

El ajuste fiscal requiere una cierta combinación de aumento de ingresos y reducción de gastos. En 2002, es improbable que el necesario aumento de ingresos de Perú provenga de una recuperación rápida de la economía, ya que el componente cíclico del balance fiscal es muy pequeño (gráfico 2.13). Además, la reactivación económica ha tenido una repercusión limitada sobre la recaudación tributaria debido al prolongado debate que

tuvo lugar en el Congreso sobre el *desagio tributario* (una cuasiamnistía tributaria) y la adjudicación de exenciones adicionales del impuesto a la renta. Esto señala la necesidad de una combinación de recortes de gastos con remedios estructurales en el lado de los ingresos. Un ajuste fiscal duradero requiere medidas para: (i) fortalecer el régimen tributario y su administración; y (ii) revertir la tendencia hacia mayores desembolsos corrientes, mientras se pone coto al gasto ineficiente.

Fortalecer el régimen tributario

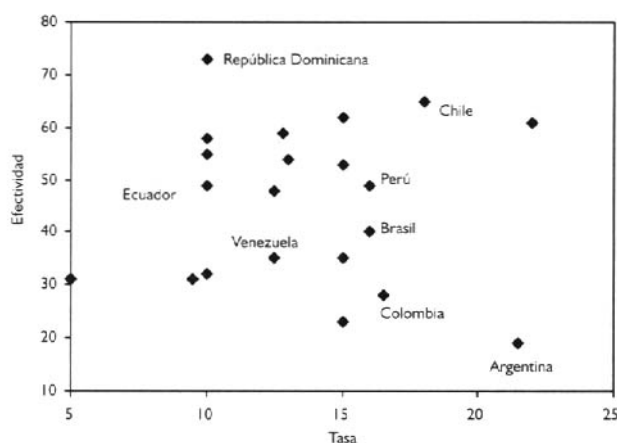
Los cambios continuos en el régimen tributario están debilitando la exitosa reforma de impuestos de los años noventa. En 1993, Perú llevó a cabo una reforma bien diseñada de su sistema tributario: ésta apuntó a simplificar el sistema tributario, expandir la base tributaria y aumentar el rendimiento de los ingresos (FMI, 2000). El número de categorías se redujo de casi setenta a cuatro categorías básicas, a saber: el impuesto general a las ventas (un impuesto al valor agregado); el impuesto a la renta de los individuos y las empresas; el impuesto selectivo al consumo (un impuesto directo); y los aranceles a los productos importados. Los tramos del impuesto a la renta se redujeron de cinco a tres y los ingresos empresariales se gravaron a una tasa uniforme de 30%. Los ingresos de dividendos fueron excluidos de la base tributaria y se eliminó el impuesto a la riqueza neta. El impuesto a la renta mínima, basado en el activo bruto, se mantuvo. La base para los impuestos al valor agregado y directos se expandió y la mayoría de las exenciones fue eliminada. Posteriormente, en 1994, la base para los ingresos y los impuestos al valor agregado se expandió aún más¹³. Sin embargo, desde 1996 se introdujeron una larga serie de exenciones y otras medidas de regímenes preferenciales que erosionaron seriamente la capacidad de recaudación tributaria. A pesar de tener un índice de eficacia en la recaudación del IGV que es promedio en términos de América Latina y el Caribe –cerca de 50% (gráfico 2.6)–, las principales evasiones tributarias representan un mínimo de 2% del PIB de pérdidas tributarias directas (cuadro AE.21). El fortalecimiento del régimen tributario requiere un conjunto de acciones específicas para mejorar la equidad, la neutralidad, la sencillez y la capacidad de producir ingresos (recuadro 2.2). El conjunto específico de recomendaciones de política tributaria a continuación podría generar una capacidad potencial de generación de ingresos de 1,65 % del PIB (cuadro 2.5)¹⁴.

Revertir las tendencias de gasto

El gasto corriente está aumentando explosivamente. Desde mediados de los años noventa, el gasto corriente de Perú ha aumentado a un ritmo acelerado. Subió de cerca de 50% del gasto total del Gobierno Central (GC) en 1990 a casi 73% a principios de 2000 (85%

¹³ En el ámbito institucional, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) se creó con autonomía administrativa y presupuestaria efectivas. Las políticas de personal se reformaron para conseguir gente sumamente capacitada y dotarla de equipo de computación actualizado. El Código Tributario se modificó para mejorar la capacidad de Sunat de auditar a los contribuyentes, aumentar las multas y las sanciones, simplificar los procedimientos y fortalecer los tribunales tributarios.

¹⁴ Ambas propuestas –los cambios del régimen tributario y el conjunto de recomendaciones de política tributaria– se basan en Schenone (2002).

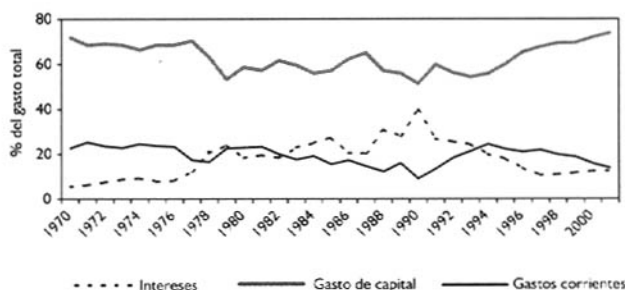
GRÁFICO 2.6 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTIVIDAD DEL IGV

Fuente: Schenone (2002) y FMI (2000).

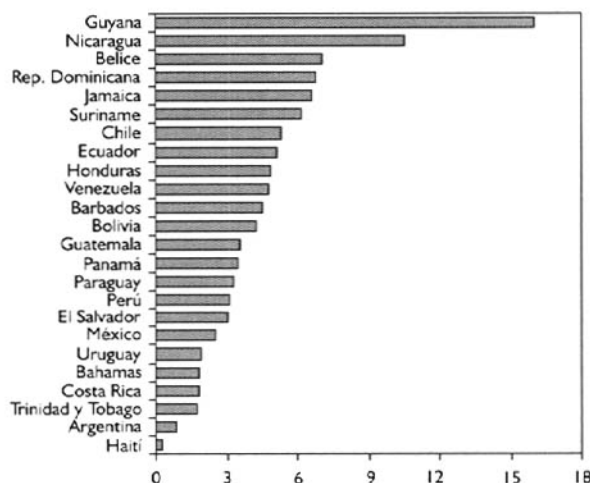
para el Gobierno General (GG) en 2001). Estos niveles, muy altos para los estándares peruanos, fueron característicos de la intervención estatal fuerte en los años setenta (gráfico 2.7). Se podría alegar que los niveles de gasto corriente y de capital están ampliamente a la par de los promedios regionales de América Latina y el Caribe (cuadro AE.29); pero lo que es preocupante es su tendencia ascendente y su actual composición. En 2001, como proporción del gasto total, la masa salarial de Perú –39%– fue la segunda más alta en América Latina y el Caribe y, como proporción del PIB, la cifra de 6,6% de Perú fue mayor que el promedio de América Latina y el Caribe de 6,3%. Estas relaciones indican una mayor sensación de exceso de personal y no incluyen “servicios” adicionales contratados en forma temporal en categorías de bienes y servicios (Capítulo VI). También indican un nivel alto de rigidez del presupuesto (Capítulo III). Esta tendencia ascendente no habría sido posible a menos que los gastos de capital y pagos de intereses no hubieran reducido su proporción por debajo de 15 %. Contrariamente a los primeros años de la década del noventa, los pagos de intereses han estado por debajo del promedio de la región. Por su parte, los gastos de capital de Perú (3% del PIB) se encuentran entre los más bajos en América Latina y el Caribe (gráfico 2.8) y siguen disminuyendo (*ver* el cuadro AE5). En efecto, la prioridad del presupuesto en los años noventa no fue aumentar el acervo de capital.

Recomendación

- La reforma integral del Estado debe examinar las propuestas para combinar una reducción gradual del gasto actual, especialmente los salarios y los sueldos, mientras se desarrolla una fuerza laboral más calificada y eficiente con una reforma de la administración pública (Capítulo V). La inversión pública sigue siendo baja y sólo recientemente se les ha dado prioridad a los sectores sociales. En los años noventa, el gasto de capital fue más volátil y procíclico que todo el resto de las categorías de

GRÁFICO 2.7 COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL


Fuente: MEF, FMI y cálculos del personal del Banco Mundial.

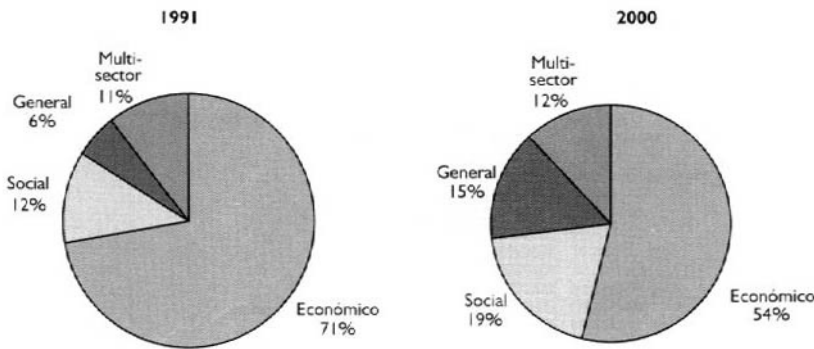
GRÁFICO 2.8 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO DE CAPITAL, 1998 (% DEL PIB)


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

gastos (cuadro 2.3). Además de esto, el nivel promedio de los gastos de capital del Gobierno Central como porcentaje del PIB estuvo por debajo de 2,8% en los años de recesión y 4,0% en los años prósperos. Estos resultados reflejan que la inversión pública sigue siendo, en gran medida, el elemento residual en el presupuesto, es decir el que soporta la carga de los esfuerzos de ajuste fiscal. La composición de la formación de capital fijo ha sufrido cambios importantes. Mientras que la inversión en infraestructura económica jugó un papel dominante, pero con proporción decreciente como porcentaje de la inversión de capital total, cayendo de 72% en 1990 a 54% en 2000, la proporción de la inversión en infraestructura social aumentó de 12 a 19% del gasto total (gráfico 2.9). El análisis desagregado de la descomposición interna de la inversión en infraestructura económica demuestra que, de lejos, la caída más gran-

de fue en la proporción de la inversión pública dedicada a la agricultura, que se redujo a menos de la mitad, de 46 a 19% de la formación de capital total; mientras que la energía y el sector de minería aumentaron su proporción de casi nula en 1990 a 10% en 2000. Por su parte, el transporte y el sector de comunicaciones mantuvieron esencialmente su proporción de aproximadamente un cuarto de la formación de capital total (cuadro AE.7b). La duplicación de la proporción de la inversión en infraestructura social es una tendencia muy positiva heredada de los años noventa. Este esfuerzo también se refleja en el patrón del gasto social total, que aparentemente aumentó de 3,9% del PIB en 1990 a 6,9% en 2000 y permaneció constante hasta 2002, a pesar de la contracción económica¹⁵.

GRÁFICO 2.9 ESTRUCTURA DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO DEL GOBIERNO CENTRAL



Fuente: MEF.

Recomendación

- Perú tiene la capacidad de zanjar gradualmente su brecha financiera en los sectores sociales elevando sus relaciones de gasto en educación y salud, históricamente subfinanciadas, de 2,9 y 3% del PIB en 2000, a por lo menos las relaciones promedio de América Latina y el Caribe de 4,1 y 3,2% del PIB en los próximos 5 años.

El aumento observado en la formación de capital fijo de los “sectores generales” –incluyendo principalmente servicios públicos en general como gastos militares– es un tema de preocupación. Como porcentaje de la inversión de capital total, esta proporción se ha casi triplicado de 5,6 a 14,8%, reflejando, en un grado considerable, la función protagónica asignada a los gastos militares dentro de los gastos públicos totales. En un sentido similar, en 1998-2000, el gasto en defensa y seguridad nacional promedió 2,9% del PIB. Este nivel relativamente alto de gasto militar no parece estar justificado por las necesidades de un país después del satisfactorio proceso de paz con Ecuador y muy lejos

¹⁵ Las autoridades indicaron que este aumento podría deberse en parte a la reclasificación de partidas agrupadas bajo gasto social.

del conflicto civil que lo aquejó a mediados de los años noventa. Es más, este gasto resultó proclive a generar corrupción, debido a la falta de todo tipo de control.

Recomendaciones

Las autoridades deben corregir esta situación:

- reduciendo los recursos dedicados a los desembolsos militares a 2,1% del PIB presupuestado para 2002 y transferir parte de esos ahorros al gasto social; y
- completando la aplicación de los subsistemas de SIAF al gasto militar, para hacerlo más transparente y responsable.

La elaboración de políticas *fiscales* y *sociales* contracíclicas y eficaces sigue siendo una prioridad, especialmente en los buenos tiempos. Ambas políticas son, en general, complementarias. Los aumentos más significativos en el gasto total (y social) tuvieron lugar desde principios y hasta mediados de los años noventa, cuando el crecimiento fue alto. Luego, a fines de los años noventa, el gasto social real siguió siendo bastante constante aun durante la recesión económica de 1998 y, posteriormente, en 2001 (gráficos 2.10-2.11). Cuán expansivos fueron el gasto total y el social a pesar de las contracciones fiscales es una cuestión empírica. Los cambios porcentuales y las elasticidades puntuales del gasto total y social fueron negativos en 1998 (cuadro 2.6). Durante todo el período 1991-2002, el nivel de los gastos sociales no estuvo protegido frente a los ajustes fiscales. La elasticidad de todas las categorías de gastos sociales fue positiva e igual o mayor que la unidad –lo que revela su comportamiento procíclico (cuadro 2.6). Todos estos resultados apoyan políticas procíclicas.

CUADRO 2.6 ¿SON LOS GASTOS SOCIALES PRO O CONTRACÍCLICOS?

	Elasticidad (1991-2002) ^a	% cambio en 1998	Elasticidad puntual (1998)	Elasticidad puntual (2001)
Gastos totales	...	-0,28	...	...
Gastos sociales	1,19	-1,50	-8,32	-0,17
Educación	0,99	-0,66	5,01	1,78
Salud	1,15	-5,58	-1,87	-5,83
Nutrición	2,35	0,81	13,74	-1,13
Justicia	1,75	-0,39	58,38	-3,2
Seguridad social	1,47	-0,75	-17,01	-3,34
Otra inversión social	1,66	-2,75	-61,87	2,32

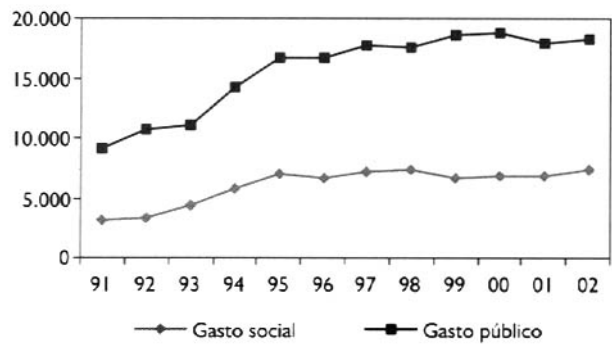
a. Las elasticidades son con respecto al total del gasto real del sector público consolidado.

b. Significante en 1%.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

Sin embargo, por un lado, las autoridades han desarrollado el marco institucional básico requerido para una política *fiscal* contracíclica con la creación del Fondo de Estabilización Fiscal como parte de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Escaso de recursos, sin embargo, el Fondo más bien ha desempeñado una función contracíclica

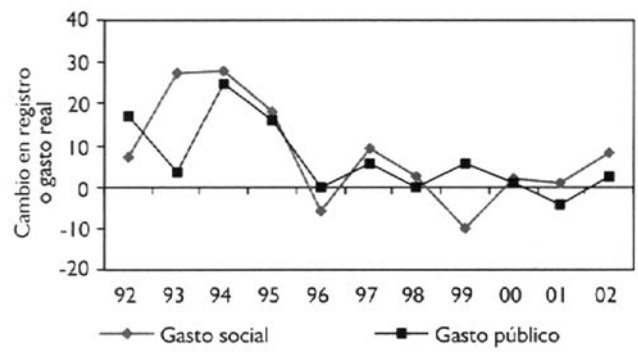
GRÁFICO 2.10 GASTO SOCIAL Y PÚBLICO



Fuente: MEF.

marginal. Por otro lado, desde 2001 y en medio de otra recesión económica, el gobierno de Perú se decidió por una política *social* contracíclica, como puede inferirse del crecimiento no negativo del gasto social real, comparado con la verdadera disminución en el gasto total real (gráfico 2.11). En un patrón similar, las elasticidades del punto para el gasto social, de salud, nutricional, de justicia y seguridad social en 2001 fueron también negativas, lo que indica que, en un año de contracción fiscal, en realidad el gasto en estos sectores aumentó¹⁶. Estos resultados para la contracción fiscal parecen sólidos a los cambios de período (cuadro AE.24).

GRAFICO 2.11 TASAS DE CRECIMIENTO EN EL GASTO SOCIAL Y PÚBLICO



Fuente: MEF.

¹⁶ Las elasticidades se calcularon de tal manera que $e_i = X_i/X$, donde e_i es la elasticidad del gasto en el sector i , X_i es el cambio de porcentaje en el gasto real en el i -ésimo sector y X equivale al cambio de porcentaje en el gasto real total. Cuanto mayor la magnitud de la elasticidad, mayor la respuesta de esa categoría de gasto a las variaciones en el gasto total. Los sectores que se favorecen en los períodos de contracción fiscal del gasto total del gobierno tienen elasticidades menores que la unidad; es decir, se esperaría que experimentarían reducciones de una magnitud proporcionalmente menor que la reducción total del gasto, o aun

REFORMA DE LAS REGLAS FISCALES

Perú necesita una regla fiscal que ayude a estabilizar sus balances fiscales en el mediano plazo, a reducir el sesgo volátil y procíclico de su déficit fiscal y a consolidar la credibilidad. Como se menciona más arriba, Perú está bajo considerable presión fiscal con sólo una leve política social contracíclica a principios de este decenio. Las políticas fiscales procíclicas y que tienden al déficit pueden explicarse por la combinación de medidas incompletas, especialmente durante los años electorales, el conservadurismo fiscal e instituciones débiles para tratar de manejar (con éxito) los superávits durante el auge económico de mediados de los años noventa. Si se respeta, una regla fiscal puede fortalecer la confianza porque invierte los incentivos políticos para lograr la estabilización fiscal a favor del cumplimiento disciplinado; promueve la rendición de cuentas y la transparencia, cuando es apoyada por sanciones y el acceso abierto a la información; y tiende a eliminar el sesgo deficitario, si tiene el apoyo de estabilizadores contracíclicos y, eventualmente, automáticos. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de Perú es una de las más exhaustivas en América Latina (cuadro AE.23b). Contiene reglas numéricas y procesales, así como un Fondo de Estabilización Fiscal (recuadro 2.3).

El cumplimiento de la Ley no fue uniforme. La principal meta numérica no fue alcanzada y el cumplimiento de las reglas procesales fue también insatisfactorio, especialmente en lo que se refiere a la información necesaria. Sin embargo, se ha establecido un marco de presupuestación plurianual, apoyado por un Portal de Transparencia, pero faltan todos los informes obligatorios (cuadro 3.1): el informe de avance semestral del marco plurianual; el informe anual del riesgo contingente y el gasto tributario; y el informe trimestral de las ampliaciones de presupuestos (Valderrama, 2002).

Perú se enfrenta con cuatro dilemas amplios en la reforma de su Ley. El primer dilema es: O se añade flexibilidad o se añade credibilidad. Una regla más rígida es, en general, más creíble (si la probabilidad de cumplirla es alta), pero la mayor credibilidad se obtendría al costo de una menor flexibilidad. El segundo dilema es el de escoger entre una mayor simplicidad, lo que permite una mayor comprensión del público, o una mayor complejidad, lo cual permite cubrir un mayor número de variables fiscales pero a costa de una comprensión menos amplia por parte de la opinión pública. El tercer dilema es: O se enfatizan las reglas numéricas, las cuales son más fáciles de comprender pero más difíciles de cumplir, o se enfatizan las reglas procesales, que son más fáciles de cumplir pero cuya pertinencia para el logro de los objetivos de disciplina fiscal es menos evidente. El cuarto dilema es entre la apertura a una amplia participación y el extremo opuesto de una mayor confidencialidad. Una mayor participación garantiza un mayor consenso y, por lo tanto, una mayor credibilidad, pero a costa de un proceso más largo de aprobación. La mayor confidencialidad permite un proceso más expedito de aprobación pero a costa de un menor consenso, es decir, de un menor apoyo de la opinión pública. Dos prácticas óptimas de América Latina y el Caribe parecen particularmente atractivas para reformar la Ley Fiscal peruana: las de Brasil y Chile.

aumentos reales si la elasticidad fuese negativa. Una elasticidad exactamente igual a cero significa que el sector está completamente protegido, y aquellas mayores que la unidad sugieren que se trata de categorías de gasto relevantes.

RECUADRO 2.3 PERÚ: EVALUACIÓN DE LA LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL, 2000-01

	2000		2001	
	Ley	Real	Ley	Observado
<i>Déficit del SPC como % del PIB</i>	2,0%	3,2%	1,5%	2,3%
La diferencia entre la tasa de crecimiento anual de gastos no financieros e inflación del Gobierno General, menos del 2%.	2,0%	0,6%	2,0%	-5,0%
<i>Aumento de deuda del SPC (ajustado) no mayor que el déficit del SPNF</i>	<US\$5.983	US\$4.534	< US\$4.893	US\$5.978
Año de elecciones: gastos no financieros del Gobierno General durante los 7 primeros meses no mayores que el 50% del presupuesto anual del GG.	<60%	58%	<60%	56%
Año de elecciones: déficit del SPC en el primer semestre no mayor que el 50% del déficit presupuestado.	<50%	39%	<50%	20%

SPC = Sector Público Consolidado = déficit SPNF - resultado neto del gobierno local.

Fuente: Banco Central y Ministerio de Economía y Finanzas.

- Por un lado, *Brasil* tiene una Ley de Responsabilidad Fiscal compleja, todavía creíble y elaborada de manera sumamente participativa que combina una mezcla de reglas procesales y numéricas. No está claro si la adhesión a estas metas rígidas elimina plenamente la tendencia al déficit, dado que una recesión económica puede obligar a las autoridades a reducir el gasto público, impedir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y a profundizar la recesión (Perry, 2002). Sin embargo, la Ley se acompaña de una Ley de Crímenes Fiscales, que fija una lista extensa de sanciones; y un conjunto completo de información presupuestaria y financiera, incluida aquella referida al pasivo contingente. Como la mayoría de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales son automáticas en el Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal no las cubre, pero la disciplina en estas cuentas se aplica a través de recientes tratos individuales de reestructuración de deuda llevados a cabo por el gobierno, que han impuesto restricciones severas al endeudamiento y a la capacidad para pedir prestado en casos de recesión económica (González, Rosenblatt y Webb, 2002).
- Por otro lado, *Chile* tiene una meta numérica sumamente sencilla de 1% para el superávit anual estructural (después de eliminar el ciclo de ingresos y variaciones en los precios del cobre). El hecho de que la meta de referencia del déficit se fije en términos estructurales fuerza al Gobierno a manejar los superávits durante los auges y los precios del cobre altos y a manejar déficit moderados durante las declinaciones y los precios bajos del cobre, ejecutando así una política contracíclica eficaz, frenando las presiones políticas y mejorando su credibilidad en los mercados. La Ley fue también acompañada por un proceso institucional prolongado, dedicado a un diseño técnico cuidadoso y a una validación política sensible; una cobertura amplia del ries-

go potencial de los pasivos contingentes; y verificaciones de consistencia con el programa monetario. La Ley no tiene, sin embargo, ninguna cláusula establecida con respecto a los gobiernos subnacionales. El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) está bien concebido, pero dadas sus fuentes limitadas de ingresos, tiene escaso potencial para mantener una política contracíclica significativa. En 2001, el Fondo contribuyó apenas con US\$59,4 millones para financiar 0,1% del PIB del déficit fiscal. Aun en un escenario de mucha privatización que materializaría US\$1.400 millones como producto del proceso durante el período 2002-03, el FEF contribuiría con recursos equivalentes a 0,3 o 0,4% del PIB para el financiamiento del déficit. Por consiguiente, se podrían recaudar otros recursos posibles de los ingresos excesivos, pero sus expectativas de materialización son poco realistas en tanto el Gobierno se abstenga de implementar una reforma tributaria integral y la recuperación no alcance un ritmo rápido. Como hay pocas pruebas de que los recursos del FEF se hayan aplicado eficazmente a los programas de mitigación de la pobreza, en la práctica, el FEF ha desempeñado más bien la función de un fondo pequeño para contingencias.

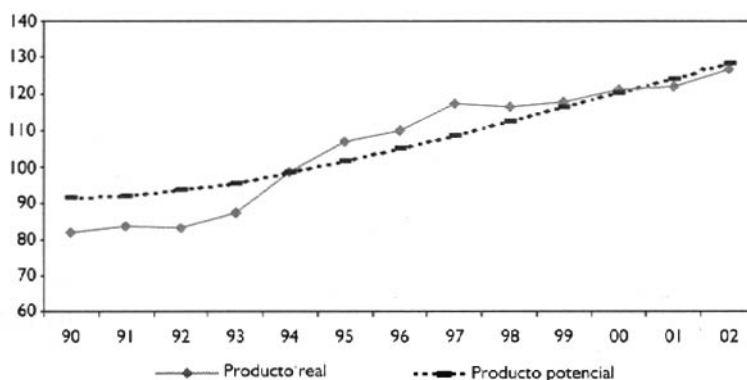
La reforma de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal requiere trabajo en múltiples direcciones. La Ley no es un sustituto, sino un complemento para crear credibilidad en el programa económico general. En consecuencia, la credibilidad depende, en primer lugar, de la capacidad de las autoridades de cumplir con sus compromisos anteriores con el programa macroeconómico 2002-03 acordado; y, en segundo lugar, de un esperado ambiente externo positivo, que reduzca al mínimo el riesgo externo de otra recesión económica. El incumplimiento temprano de una Ley actualizada dañaría la reputación del programa macroeconómico.

Recomendaciones

- *Sobre los requisitos anteriores.* La promulgación de una Ley nueva debe ser precedida por un proceso de creación de (i) fortalecimiento institucional con respecto al aporte humano e insumos técnicos necesarios para el diseño y la implementación de la Ley; (ii) mecanismos participativos para lograr consenso llevados a cabo por las autoridades, con un borrador de diseño de la Ley que se publicará con antelación para recibir observaciones a través de la Web; (iii) una mayor transparencia presupuestaria, apoyada por el SIAF y que resulte fácil de usar (Capítulo III), para permitir el acceso del Congreso y la sociedad civil al control de la ejecución de la Ley, una vez que se apruebe; y (iv) una evaluación integral del pasivo contingente, de modo que se puedan efectuar previsiones presupuestarias adecuadas y preventivas según la nueva regla.
- *Sobre las normas procesales.* De la experiencia reciente queda claro que (i) las necesidades de la información presupuestaria –recursos humanos y herramientas técnicas– tienen que fortalecerse significativamente; (ii) el marco de presupuestación plurianual también requiere mejoramiento (Capítulo III); (iii) la introducción de un conjunto de sanciones en caso de incumplimiento es inevitable; y (iv) se necesita que la oficina del Contralor mejore la capacidad de vigilancia para evaluar y hacer cumplir las sanciones.

- **Sobre las metas numéricas.** Se proponen dos medidas principales dirigidas a simplificar el marco para la evaluación comparativa cuantitativa. La primera medida consistiría en apuntar a un *superávit primario estructural* del SPNF de 1% del PIB (Anexo B) para el período 2008-10, que sería aproximadamente equivalente a proponer un *déficit estructural* del SPNF cercano a 1% del PIB. Estas metas se establecen en términos estructurales y no tienen en cuenta el componente cíclico del déficit. El progreso para alcanzar esta meta debe hacerse mediante pasos graduales. Después de los cálculos detallados de los bancos sobre el producto potencial y el déficit estructural (gráficos 2.12-2.13), y suponiendo una recuperación inmediata según el escenario de base a partir de 2002, el ajuste del componente cíclico requeriría un superávit primario de cerca de 0,9% del PIB ya en 2004 y de 1,3 % del PIB en 2010 (Anexo A)¹⁷. Aunque entre los cálculos de los bancos y los de las autoridades prevalece una convergencia amplia, el Gobierno debería examinar a fondo y publicar una eventual meta de referencia oficial¹⁸. La segunda medida propondría eliminar algunas de las reglas numéricas menos importantes. No sólo algunas de ellas se superponen con la regla principal, sino que son ineficaces, como sucedió con aquellas aplicadas durante los años de elecciones: no tuvieron en cuenta la fuerte estacionalidad del gasto público a fines del año.

GRAFICO 2.12 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO REAL Y POTENCIAL
(MILES DE MILLONES DE SOLES DE 1994)

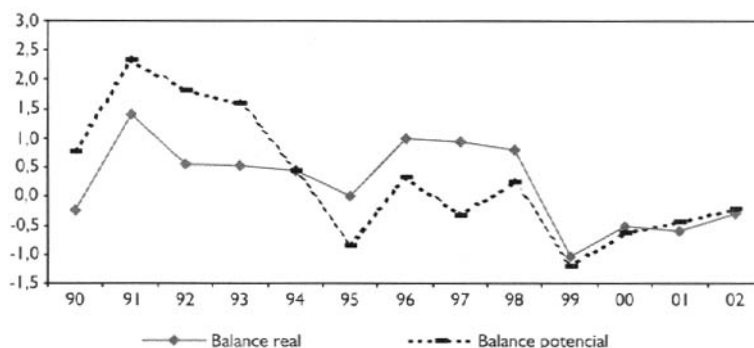


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

¹⁷ El componente cíclico calculado del déficit fiscal es pequeño y varía entre 0,1 y 0,3% del PIB entre 2000 y 2002, pero puede aumentar un poco, especialmente si se verifica una recuperación (Anexo B).

¹⁸ Nótese que las estimaciones de los Bancos están particularmente cerca de las hechas por Deutsche Bank (2001) de 0,8% del PIB, el Banco Central del Perú (2002) de 1,3% del PIB, y Jiménez/MEF (2002) de 1,1% del PIB. Ninguno de ellos incluye, sin embargo, ninguna provisión para la materialización de pasivos contingentes.

GRÁFICO 2.13 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE PRIMARIO REAL (% DEL PIB) Y BALANCE PRIMARIO ESTRUCTURAL (% DEL PIB POTENCIAL)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

- *Sobre las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales.* La introducción de las reglas fiscales en el nivel subnacional es una prioridad vital para la Ley reformulada, dado el ritmo del proceso de descentralización en la actual Administración, y *justifica su mejora a una Ley de Responsabilidad*. Aunque no hay ningún consenso para prefijar límites o topes para indicadores fiscales específicos en el nivel subnacional, la vulnerabilidad de la situación fiscal general requiere una severa limitación del presupuesto, en términos de una regla de oro modificada –para incluir gastos de capital– o déficit operativo cero. Las reglas también deben ser más restrictivas durante el último año de la administración para evitar ciclos electorales, y ser más flexible en presencia de perturbaciones exógenas e inesperadas. Se necesitan restricciones severas para las deudas municipales no contingentes. Finalmente, como hay poco conocimiento, pero pruebas parciales (Capítulo V) acerca de la existencia de una deuda municipal contingente significativa, la adopción de cualquier norma del gobierno local debe ser precedida por acuerdos de reestructuración de deuda (apoyados por su evaluación integral previa).
- *Sobre el Fondo de Estabilización Fiscal.* No tiene sentido esperar una política contracíclica significativa mientras el crecimiento siga siendo bajo y los ingresos fiscales estén estacionarios.

Las características adicionales de la reformulación de la Ley incluyen: (i) rediseñar una cláusula especial eficaz para años de elecciones, dado que los tres últimos procesos electorales provocaron un claro deterioro fiscal; (ii) hacer lugar a cambios que afectarán el balance estructural con el transcurso del tiempo, incluidos aquellos que afectan la capacidad productiva de la economía, los precios externos de las principales exportaciones mineras y la estructura tributaria; y (iii) fortalecer los actuales mecanismos focalizados en la inflación para que sean consistentes con una regla fiscal modernizada, y tengan el apoyo de mejores mecanismos de coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Página en blanco a propósito

REORIENTAR EL PRESUPUESTO A FAVOR DE LOS POBRES

La reorientación del presupuesto hacia la reducción eficaz de la pobreza requiere como precondition un esfuerzo general de reforma de la gestión del gasto público (GGP). Esta reforma incluye un sistema de gestión financiera moderno; un sistema de presupuesto y de ejecución en favor de los pobres; una definición clara de los objetivos sociales a mediano plazo; un sistema eficaz de seguimiento del cambio de las asignaciones presupuestarias hacia estas prioridades; y el acceso a información transparente de un presupuesto orientado a resultados. Desde finales de los años noventa, Perú ha logrado avances prometedores en todas estas áreas y, aunque los retos pendientes siguen siendo significativos, su implementación hasta el momento constituye una base sólida para futuros desarrollos. Este capítulo evalúa el progreso en la gestión de presupuestación en favor de los pobres.

Es notable el avance tangible en la gestión del gasto público (GGP) en Perú durante los últimos años. Estos logros incluyen:

- la creación de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en 1998;
- el desarrollo de un sistema mejorado de gestión presupuestaria desde 1999, con mayor transparencia de ejecución del presupuesto, apoyado desde el año 2000 por el sitio Portal de Transparencia en la Web, que incluye por primera vez el gasto en defensa y seguridad nacional y un método participativo para la formulación del presupuesto a partir de 2002;
- la aprobación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) en 1999;
- el fortalecimiento de las instituciones de contabilidad y de los procedimientos, compatibles con normas mundiales, aplicados a todo el sector público desde 1999;

RECUADRO 3.1 TEMAS PRINCIPALES DE RIG/GGP

La RIG identificó varios factores que afectan la rendición de cuentas financiera en la GGP (BM, 2001b):

- el predominio excesivo del Poder Ejecutivo mediante el uso de decretos presidenciales: entre 1994 y 2001, el Congreso aprobó 1.152 leyes o resoluciones legislativas, mientras que el Presidente promulgó 870 decretos (86% de Urgencia);
 - la concentración de la autoridad para el gasto en unos pocos ministerios centrales –Economía y Finanzas y Presidencia– para maximizar el control discrecional de los recursos presupuestarios: en 2001, la proporción del presupuesto consolidado (excluyendo el servicio de la deuda) asignado a estas dos instituciones representó el 63%;
 - el insuficiente control del Congreso sobre la ejecución del presupuesto;
 - los gobiernos locales todavía no tienen los controles necesarios para ejecutar la descentralización adecuadamente; y
 - el serio desorden institucional en un Estado en que instituciones sumamente modernas coexisten con entidades anticuadas, y hay múltiples organismos sociales que superponen sus esfuerzos de prestación de servicios.
-
- la introducción de convenios de gestión de desempeño en las Empresas Estatales que forman parte de Fonafe en 1999;
 - la adopción de un marco de gasto a mediano plazo en 2000, basado en un Marco Macroeconómico Multianual para el período 2001-03 y un Plan de Presupuesto Plurianual para el período 2001-05; y
 - la adopción de las provisiones presupuestarias para un conjunto de Programas Sociales Protegidos (PSP) en 2000.

A pesar de las reformas en curso, persisten ciertas debilidades. Algunas de ellas fueron identificadas en la Revisión Institucional y de Gobernabilidad (RIG) de Perú (recuadro 3.1) y minan la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas. Éstas incluyen:

- un SIAF incompleto;
- la concentración excesiva de la autoridad presupuestaria en unos pocos ministerios y la rigidez del presupuesto reflejada en el gasto inercial;
- una desarticulación entre la presupuestación plurianual y anual: esta última se enmienda continuamente mediante decretos presidenciales;
- un marco institucional frágil y desigual para elaborar una política social eficaz a mediano plazo y para llevar a cabo la descentralización; y
- un sistema de seguimiento externo y de notificación del presupuesto inadecuado y de difícil acceso, que no facilita su control virtual por las mismas autoridades, el Congreso y la sociedad civil.

MODERNIZAR LA GESTIÓN FINANCIERA

Perú ha desarrollado un sistema integrado de administración financiera que funciona bien. El SIAF procura aumentar el control, la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público, y apoya la descentralización futura hacia los ministerios

sectoriales y los gobiernos regionales y locales, para que éstos tengan la responsabilidad primaria de la administración de los recursos y de la mejora de la prestación de servicios en Perú (recuadro 3.2)¹.

RECUADRO 3.2 EL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF) DE PERÚ

El SIAF se creó mediante la Resolución Viceministerial 029 98-EF/II, del 22 de octubre de 1998, como el sistema obligatorio basado en Internet para el registro de todos los datos relacionados con los ingresos y la ejecución del gasto realizados por las Unidades Ejecutoras (UE) del presupuesto del sector público, a nivel nacional y de acuerdo con los procedimientos y normas aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas:

- Cubre todo el Gobierno Central y la mayoría de las entidades descentralizadas: un total de 580 UE (que incluye defensa y seguridad nacional desde 2002), todas las empresas públicas, entidades supervisoras (Sunat, aduanas, reguladores, empresas municipales) y 23 municipios (junio de 2002).
- Contiene cuatro módulos: Tesorería –que recibe topes presupuestarios preparados por el calendario de obligaciones de la Oficina del Presupuesto y preaprobados por el Comité de Caja–, Contabilidad, Notificación de Estados Financieros, y Deuda Pública, este último administrado como una UE. Las empresas públicas sólo usan el módulo de contabilidad financiera.
- Cuenta con mecanismos de control de la ejecución del presupuesto muy estrictos. Una vez que los pagos han sido autorizados previamente por la Tesorería a través del sistema y se registran diariamente en el SIAF, entonces el Banco de la Nación procede a avisar a las UE y a transferir los fondos a sus cuentas bancarias o a emitir cheques.
- La ampliación para incluir la contabilidad financiera a partir de 2000 le ha proporcionado información fidedigna y oportuna al Contador General que ahora se encarga de la preparación de los estados financieros. El registro de las transacciones en las UE se organiza en dos partes: la administrativa (obligación, acumulación, pago y desembolso) y la contabilidad (bajo categorías ordinarias). Para registrar una obligación, es necesario usar una clasificación específica de gasto, una fuente de financiamiento y un objetivo que corresponda al gasto. El sistema luego comprueba que la operación está en conformidad con los criterios del límite presupuestario y el calendario de obligaciones. Se hace una acumulación sólo cuando existe una obligación y la UE recibe la comprobación de que los productos o los servicios han sido proporcionados según el concepto de la “mejor fecha” (pago inmediato-a más tardar dentro de un mes). Después del pago completo, el registro se actualiza con la información correcta de desembolso proporcionada por el Banco de la Nación.
- Todos los gastos, ingresos y operaciones complementarias usan un Cuadro de Operaciones Matriciales del SIAF que integra las clasificaciones del presupuesto con el catálogo de cuentas del Gobierno.

Actualmente, combina los esfuerzos en las áreas de Tesorería, contabilidad y gestión de deudas. Su función empieza una vez que la Oficina del Presupuesto y el Comité de Caja aprueban el presupuesto anual y autorizan los topes mensuales. El SIAF está vinculado con la Tesorería para registrar todas las operaciones (ingresos, gastos) aprobadas para el ciclo de ejecución del presupuesto a través de 580 Unidades Ejecutoras (UE) dependientes de los sobres presupuestarios (pliegos) de diversos ministerios, direcciones

¹ El recuadro 3.2 se basa en BM/BID (2001).

regionales (CTAR) e instituciones públicas². El SIAF contiene 3 elementos operativos: (i) un *registro único* de cada transacción de la UE, y la transmisión virtual de esta información a la Oficina de Presupuesto, la Oficina de Tesorería y el Contador General; (ii) *gestión de pagos en efectivo*, pero sólo para aquellas transacciones financiadas con los recursos ordinarios de Tesorería; y (iii) *notificación financiera*. En el curso de tres años, el SIAF se ha consolidado como la herramienta instrumental de la gestión financiera del sector público.

Ganancias generales de eficiencia. Después de tres años de esfuerzos de reforma, han surgido ahorros cuantificables en varios resultados: (i) se ha eliminado la duplicación de las transacciones financieras, dado que los pagos se introducen una vez e instantáneamente en un sistema de base de datos confiable; (ii) se reducen significativamente los fondos cuasixtrapresupuestarios deficientemente controlados; (iii) las transferencias electrónicas están reemplazando el uso de cheques reduciendo, por tanto, los retrasos de pago, los costos de transacción y los riesgos de fraude o de cheques perdidos o robados; y (iv) prácticamente se eliminan los fondos sin usar, dado que una vez que un pago es autorizado por el Comité de Caja, la transferencia bancaria se ejecuta en un plazo de 72 horas y permanece disponible sólo durante un mes.

Ganancias generales de eficacia en la gestión del presupuesto. Los productos que surgen de una mejor combinación de los recursos públicos son (i) eliminación de la mora en la deuda flotante a los proveedores, que significaba una distorsión presupuestaria importante en el pasado; (ii) una gestión mejorada del dinero en efectivo que evita la escasez de fondos de contrapartida para los proyectos externos; (iii) un mejor nivel de ejecución del presupuesto de parte del Gobierno Central; (iv) control, por primera vez, del gasto discrecional de los ministerios “agujero negro”, Defensa y Seguridad Nacional, que ahora han adoptado plenamente el sistema y los procedimientos del SIAF; (v) mejor control del gasto y más transparencia debido a una base de datos única que ofrece información virtual a través de la Web; (vi) simplificación de las funciones de contabilidad y auditoría, que reduce el alcance del fraude y la corrupción; y (vii) una mejor gestión de la deuda pública, dado que el sistema también previene la mora externa.

A pesar de su notable avance, el SIAF del Perú todavía enfrenta retos significativos. Los subsistemas centrales del SIAF están incompletos. La falta de un módulo de presupuesto, en particular, representa un serio problema para mejorar la eficiencia, la participación y la transparencia del presupuesto. Contrariamente a sistemas similares en América Latina, el SIAF peruano no tiene este módulo, ya que fundamentalmente funciona como un sistema de pago virtual. Como resultado, la formulación del presupuesto de Perú y las modificaciones presupuestarias globales durante el año siguen siendo poco conocidas externamente, centralizadas y decididas a discreción del Ministerio de Economía y Finanzas y sólo se conocen ex post, cuando se registran mensualmente en el SIAF. A pesar

² El sector público peruano se divide en 5 categorías de entidades: el Gobierno Central (GC) con 580 UE, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) con 42 entidades, la Dirección General del Presupuesto Público (DNPP) con 99 entidades, 1826 municipios y 101 beneficiarios públicos. El GC tiene 26 sectores, divididos en 141 sobres (pliegos) que comprenden a 580 UE, que dan cuenta de aproximadamente 60-65% del presupuesto público.

de que ciertos ministerios hacen aportes a la formulación general del presupuesto y a las modificaciones en el mismo año, lo hacen sobre una base bilateral con el Ministerio de Economía y Finanzas y tienen poco control sobre las decisiones ex post con respecto a cargos a sus asignaciones globales.

Recomendaciones

- Se necesita urgentemente un módulo de presupuesto fácil de usar que permita un acceso virtual sin restricciones. Esto ayudaría a evaluar en las etapas iniciales la consistencia de los proyectos de presupuesto con las condiciones macroeconómicas; establecer una conexión más fuerte entre la formulación del presupuesto y las prioridades estratégicas plurianuales; facilitar el seguimiento de la consistencia de las modificaciones al presupuesto durante el año con las prioridades presupuestarias inter e intrasectoriales de una manera participativa y transparente; y permitir la vigilancia legal obligatoria del Congreso sobre la ejecución del presupuesto.
- El módulo de presupuesto del SIAF también requiere un submódulo plurianual, es decir, uno con capacidad de dar seguimiento al cumplimiento del Gobierno de Perú de las metas de referencia de presupuestación plurianual. Por un lado, el SIAF sólo registra las transacciones del año en curso. Por otro lado, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal exige informes bianuales sobre el cumplimiento de las metas de referencia plurianuales, pero este compromiso no se ha cumplido. El submódulo separado debe permitir una base de datos histórica, el seguimiento virtual del cumplimiento del gasto ejecutado anualmente, y debe ayudar a producir los informes bianuales obligatorios referidos al cumplimiento de las metas del PPA.
- Entre otros módulos posibles del SIAF, el de gestión de los recursos humanos es fundamental. Otros módulos que se podrían desarrollar gradualmente son: activos nacionales, adquisiciones, sistema nacional de inversiones, riesgo de pasivos contingentes y gestión financiera regional y municipal. El módulo de recursos humanos es esencial para la reforma de la administración pública; el módulo de activos nacionales, para contar con el registro adecuado de los activos estatales. El módulo de adquisiciones –punto de partida para el gobierno electrónico– es vital para los esfuerzos anticorrupción, el área más vulnerable de la gobernabilidad. El módulo de inversión pública debe ayudar a priorizar los planes de inversión plurianuales. El módulo de riesgo de pasivos contingentes ayudaría a registrarlos y a hacer previsiones presupuestarias adecuadas, mientras que el módulo de gestión subnacional prepararía el apoyo del SIAF a un esquema acelerado de descentralización fiscal, dado que los futuros gobiernos regionales y municipales necesitarán un SIAF descentralizado gemelo y capacitación para su uso, desarrollos que tardarán varios años.
- El subsistema existente del SIAF para dar seguimiento a los indicadores de desempeño financieros y físicos, una herramienta fundamental para un presupuesto orientado a los resultados, apoyada por puntos de referencia –finales e intermedios– y convenios de gestión del desempeño, requiere una revisión conceptual minuciosa antes de ser finalizado. El subsistema piloto tiene demasiados indicadores inútiles y el registro y seguimiento son deficientes.

- Debido a su complejidad y a la limitada y muy comprometida capacidad de recursos humanos y técnica del equipo del SIAF en el MEF, todo el desarrollo de módulos nuevos del SIAF requiere la asignación detallada de prioridades y capacitación permanente. Las autoridades deben apoyar y contratar externamente la creación de un título superior universitario especializado en Administración de Sistemas del SIAF.
- Finalmente, la experiencia internacional indica que dos módulos importantes –como un catastro fiscal (que es esencial para un impuesto predial municipal), o un sitio en la Web de gobierno electrónico (que incluya las adquisiciones electrónicas o mapa de gastos georreferencial electrónico a nivel distrital, con fines de focalización)– se deben desarrollar afuera, pero deben estar vinculados con el sitio del SIAF.

El control de la ejecución descentralizada del presupuesto por el SIAF se diluye en parte más allá de las UE a través de *encargos*³. En 2001, poco menos del 35% del presupuesto no estaba dedicado a sueldos, obligaciones financieras, o pensiones. Al menos 12% (N.S./1,4 miles de millones) de esta proporción del presupuesto se ejecutó a través de *encargos*. El encargo es un mecanismo ad hoc. Transfiere los fondos de la UE a una cantidad de por lo menos 50 mil Unidades Operativas (UO) dispersas por toda la nación (lo que incluye escuelas y puestos de salud) y, la mayoría de ellas, fuera del control del SIAF. Operativamente, esto funciona del siguiente modo: después de la recepción de los fondos, si la UE decide hacer un encargo a una UO, lo registra como una transferencia en el SIAF. Esta transferencia se respalda en un convenio institucional bilateral que no tiene ninguna autoridad legal. Consecuentemente, el control de la ejecución del presupuesto por el SIAF enfrenta deficiencias múltiples: (i) registro tardío, porque sólo a fines de año las UE podrían recibir un informe general del uso de aquellos fondos; (ii) la falta de entrada de datos directos, porque la mayoría de las UO no usan el software del SIAF; (iii) auditoría deficiente, dado que no todas las UE tienen capacidad administrativa adecuada para revisar internamente sus UO; y (iv) una mala asignación de recursos, ya que no existe ningún mecanismo de seguimiento del gasto para comprobar que los recursos se han asignado efectivamente a la finalidad original de la transferencia. El uso de encargos es corriente en los sectores de salud, transporte, agricultura y defensa, que los usan para acelerar la ejecución de su programa de inversiones. El abuso de encargos ha dificultado y retrasado la aplicación adecuada del módulo de Tesorería del SIAF en el Ministerio de Defensa. Sin embargo, desde 2002, se ha convertido en el ministerio piloto para rediseñar urgentemente el registro de encargos mediante un módulo especial SIAF2 (recuadro 3.3). Las lecciones de este ministerio piloto se deben multiplicar.

Recomendaciones

- El módulo especial SIAF2 se debe ampliar a todas las UO activas;
- Se debe implementar una reorganización administrativa de las UE para apoyarlo (ver abajo); y

³ Entre otras fallas de control del SIAF, sólo una es significativa: los encargos internos, también conocidos como anticipos, cuya cantidad en 2001 (NS/1,3 miles de millones) estuvo muy cerca de la de los encargos y se usan principalmente para los anticipos de viaje. Otras pérdidas, como la caja chica usada como un fondo giratorio de efectivo, son menos significativas y posteriormente se registran debidamente.

RECUADRO 3.3 INTRODUCCIÓN DEL SIAF EN LOS MINISTERIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL (INTERIOR)

Hasta diciembre de 2000, las cinco UE del Ministerio de Defensa (Mindef) no registraban sus transacciones en el SIAF. Un mecanismo administrativo, conocido como libramiento, permitía a las UE del Mindef transferir sus recursos presupuestales a cerca de 870 cuentas bancarias abiertas que funcionaban como auténticas “cajas negras”: los recursos en estas cuentas no pertenecían a la Tesorería, no eran vigilados por el Comité de Caja ni se auditaban, y los fondos sin usar al final del año nunca se devolvían a la Tesorería. En enero de 2001, sin embargo, todas las UE del Mindef fueron incorporadas repentinamente al SIAF y se eliminaron los libramientos. Como esta decisión fue de carácter político y no se había hecho ninguna preparación técnica anterior, se permitió a todas las UE operar sus nuevas cuentas bancarias registradas en el SIAF según un mecanismo transitorio conocido como encargo a las UO. Pero aparecieron unos cuantos problemas de control:

- Cerca de la mitad de las operaciones de las UE del Mindef (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) se ejecutó mediante encargos a las UO;
- Las UO no registraron adecuadamente sus compras directas de bienes y servicios, no utilizaron el SIAF o, en el caso de algunas ubicadas fuera de Lima, sí las registraron, pero lo hicieron manualmente.

Para afrontar estos problemas, en enero de 2002, el SIAF procedió a:

- mantener un número limitado de UE;
- eliminar la operación de UO en la misma oficina de la UE;
- diseñar e instalar un piloto hecho a medida del módulo especial SIAF2 en 100 UO que ejecutaban encargos;
- elaborar un programa de capacitación acelerada en SIAF2;
- reducir el número de UO ubicadas fuera de Lima y mejorar los criterios para definir las;
- replicar este ejercicio en el Ministerio del Interior.

Como resultado: (i) 100% del gasto de defensa y seguridad nacional se administrará a través del SIAF para finales de 2002; (ii) el módulo SIAF2 se ampliará a todas las UO activas; (iii) se ejecutará una reorganización administrativa del Ejército para apoyarlo y, por primera vez, (iv) también para finales de 2002, las cinco UE del Mindef presentarán informes de estados financieros completos y transparentes.

- Se deben fijar fechas de entrega trimestrales para que todas las UO presenten informes de estados financieros completos y transparentes.

El SIAF ha reproducido el enorme desorden institucional del Estado en su propia estructura interna, dado que no existe ningún criterio homogéneo para definir una UE. Debajo de los sobres presupuestarios (pliegos), se supone que hay 580 UE en toda la nación. En teoría, una UE es el nivel inferior definido por el Ministerio de Economía y Finanzas que tiene la capacidad administrativa total para registrar el uso de los fondos en el sistema⁴. En la práctica, el tamaño del presupuesto, la ubicación geográfica y la afilia-

⁴ La autoridad de la UE es significativa: si bien los pliegos son responsables de la formulación del presupuesto y de las normas de política sectorial, la UE tiene la autoridad para asumir compromisos presupuestarios, ordenar pagos y ejecutar el gasto. Aunque los cambios presupuestarios entre las UE requieren una resolución del director del pliego, la autoridad para aprobar los cambios dentro de una UE (por ejemplo, de un programa a otro o dentro de programas) puede ser delegada del jefe de la UE a la UO. La UE también tiene la libertad de reasignar recursos entre los ítem del gasto, excepto cuando se pide con fines de compensación.

ción política parecen ser los principios orientadores para determinar su creación. Convertirse en una UE es equivalente a tener control directo de la cuenta corriente, lo que se convierte en algo muy deseado para las UO, las Direcciones Regionales o las unidades ministeriales, como las Unidades de Servicios Educativos (USE). Todos los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) existentes en la nación se consideran sobres presupuestarios (pliegos) y cada pliego tiene la autoridad de proponer la creación de una UE y asignar su presupuesto. Sin embargo, no existe ningún requisito mínimo estándar para la creación de una UE, lo que contribuye a su falta de homogeneidad, a la amplia dispersión de las cantidades de presupuesto –un promedio de entre NS/14,1 millones en Uycallí a NS/122,4 millones en Lima –por unidad (cuadro AE.45), y quizás una burocracia innecesaria. Por ejemplo, el Ministerio de Educación tiene 72 UE, y esto incluye hasta ocho modelos de gestión diferentes en un menú de instituciones ampliamente heterogéneas con diferentes responsabilidades jerárquicas, como las Direcciones Regionales, las Direcciones Subregionales y las USE.

Recomendaciones

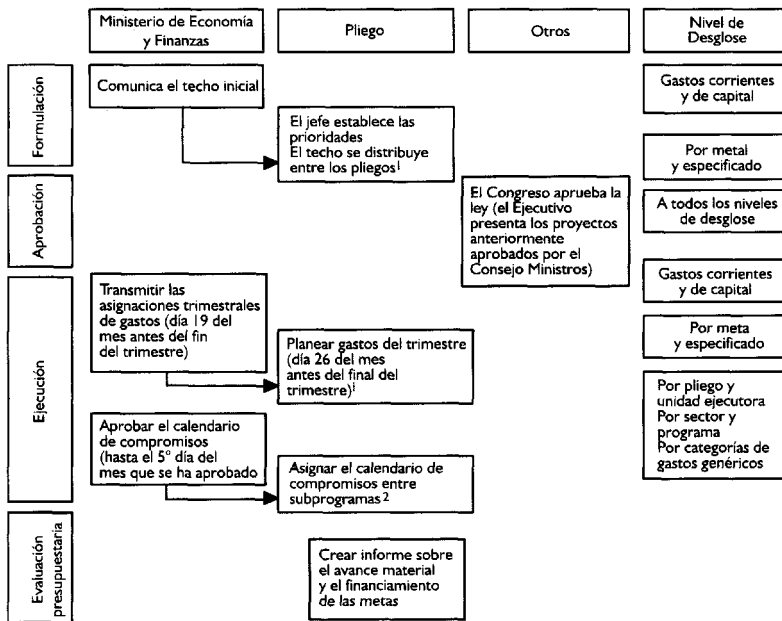
- Aprovechando la implementación del proceso de descentralización, sería aconsejable contar con un reordenamiento gradual de las UE, tanto a nivel regional como distrital. De hecho, el Decreto Supremo 001-2002-PCM abre la puerta para su reestructuración. Esto podría parecer muy técnico, pero es muy importante, ya que configura los incentivos para aquellos que brindan bienes y servicios, y los acuerdos de control/rendición de cuentas (contrapesos) de aquellas unidades que están por debajo de las UE. Sin embargo, esto es un asunto delicado ya que las nuevas regiones podrían suponer que el reordenamiento de las UE les quita recursos reales del presupuesto. En consecuencia, este proceso podría ser impulsado por la demanda por parte de los ministerios del sector social que van a ser descentralizados a nivel regional; y/o impulsado por la oferta por parte del Poder Ejecutivo. En ambos casos, sería apropiado examinar y hacer cumplir un conjunto de normas comunes mínimas antes de que una unidad alcanzara (o se confirmara que tiene) la condición de UE.
- Además de lo anterior, se podrían considerar múltiples tipos de UE (y software de SIAF), según el tamaño de presupuesto (generalmente relacionado con la población), ubicación y funciones. Los requisitos del SIAF podrían ser más estrictos según se fuera expandiendo su presupuesto, según se incluyeran los distritos provinciales o según se fueran desarrollando funciones más complejas. Se podría considerar un software de SIAF simplificado (que podría denominarse SIAFito) para apoyar un presupuesto pequeño o una UE distante. Los SIAFito podrían ser más fáciles de manejar por los gobiernos regionales y locales que el SIAF ordinario.

ACTUALIZAR EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO

Perú está actualizando su sistema de gestión del presupuesto a un ritmo acelerado. Las innovaciones recientes en las prácticas de presupuesto incluyen alargar el horizonte temporal de la presupuestación de un solo año a varios años, establecer metas fiscales explícitas que limiten el gasto global, y desarrollar proyecciones de base para calcular la

repercusión de los cambios de política propuestos en los presupuestos futuros. El proceso del presupuesto tiene cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y evaluación (recuadro 3.4).

RECUADRO 3.4 PERÚ: ETAPAS PRINCIPALES DE LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO



1. La discreción de la unidad presupuestaria del Pliego para decidir cuánto asignar a cada una de las Unidades Ejecutoras.

2. La discreción adicional cuando no hay ninguna unidad de ejecución.

Fuente: Normas Presupuestales del MEF.

Después de una evaluación estándar del sistema de GGP peruano y de consultas con las autoridades del país, los resultados indican que se requiere cierta actualización (cuadro 3.1 y Anexo C). La evaluación comprende 15 indicadores que cubren los elementos esenciales de sistemas de GGP considerados necesarios para dar seguimiento al gasto. Siete de los indicadores están relacionados con la preparación del presupuesto, cuatro con la ejecución y cuatro con los informes. El número total de puntos de referencia que se cumplen satisfactoriamente –ocho en el caso del Perú– puede considerarse como un indicador de la calidad del sistema de GGP de un país. Según las normas de FMI/BM, se considera que un país requiere “poca o ninguna mejora” si se cumplen al menos 11 de las metas de referencia; se requiere “alguna mejora” si se cumplen entre ocho y diez puntos de referencia y se requiere una “mejora sustancial” si sólo se cumple con menos de la mitad (siete o menos) de las metas de referencia.

Perú obtiene una calificación insatisfactoria en algunas áreas de formulación y ejecución del presupuesto, y satisfactoria en la mayoría de las áreas de notificación presupuestaria, excepto la externa.

CUADRO 3.1 PERÚ: ESTADO DE LAS METAS DE REFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO

Gestión del presupuesto	Punto de referencia	Estado del cumplimiento: S=Satisfactorio; P=Parcial; I=Insatisfactorio
<i>Formulación-Integralidad</i>		
1. Composición de la entidad de presupuesto	Formulación-Integralidad Cumple con la definición de Estadísticas Financieras del FMI-Gobierno General	(P) El presupuesto anual cubre el gasto del Gobierno Central. La cobertura del presupuesto unificado del Gobierno General tiene discrepancias menores y no incluye a los organismos reguladores, a los gobiernos locales y a los fondos sociales.
2. Limitaciones a las transacciones extrapresupuestarias	El gasto extra o extrapresupuestario no es sustancial	(S) El gasto cuasi extrapresupuestario es de alrededor de 18% en 2002, vinculado principalmente al crédito externo y en rápido descenso.
3. Fiabilidad del presupuesto como guía para el gasto real	El nivel y la composición del gasto real se mantienen "muy-cerca" de lo presupuestado	(P) El nivel es cercano, por debajo de la desviación de 10% en 2001; pero su composición todavía muestra diferencias significativas.
4. Datos sobre el financiamiento externo	Tanto el capital como el gasto corriente financiado por donantes está incluido	(S) El crédito externo se registra debidamente, salvo unas cuantas cuentas extrapresupuestarias de donantes.
<i>Formulación-Clasificación</i>		
5. Clasificación de las transacciones presupuestarias	Se proporciona la información funcional/de programa	(S) El presupuesto contiene una clasificación funcional y de programas adecuada.
6. Identificación del gasto para la reducción de la pobreza	Identificado mediante el uso de un sistema de clasificación (por ejemplo, un fondo de pobreza virtual)	(P) El mapeo amplio y detallado (más allá de los sectores sociales usuales) del presupuesto del gasto para la reducción de la pobreza es posible, pero no es ni virtual, ni fácil de usar; y requiere controles continuos de consistencia entre el SIAF y la Dirección de Presupuesto.
<i>Formulación-Proyección</i>		
7. Calidad de las proyecciones plurianuales	Las proyecciones se integran en la formulación del presupuesto y se ajustan con precisión a las cifras reales	(I) Las proyecciones plurianuales no se integran en el presupuesto, están sujetas a modificaciones significativas cada año y su ejecución se ajusta de un modo deficiente a las cifras reales.
<i>Ejecución-Control interno</i>		
8. Nivel de la mora de pago	Bajo nivel de mora acumulada	(S) SIAF requiere que la mora de pago se resuelva en un mes.
9. Calidad de la auditoría interna/externa	Eficaz calidad de la auditoría interna/externa	(P) Buena calidad de la auditoría interna, pero las auditorías externas son infrecuentes y de mala calidad (por ejemplo, no se informa sobre los costos del programa) (BM/BID 2001).
10. Uso de las encuestas de seguimiento ¹	Encuestas realizadas en forma sistemática	(I) No se realizaban hasta hace poco ² .
<i>Ejecución-Reconciliación</i>		
11. Calidad de la reconciliación de los datos fiscales/bancarios	La reconciliación de los datos fiscales y monetarios se lleva a cabo de forma rutinaria	(S) Se cumple permanentemente.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.1)

Gestión del presupuesto	Punto de referencia	Estado del cumplimiento: S=Satisfactorio; P=Parcial; I=Insatisfactorio
<i>Notificación</i>		
12. Momento de presentación de los informes presupuestarios	Informes de gasto mensual, presentados dentro de las cuatro semanas después de fin de mes	(P) Los informes <i>internos</i> regulares se presentan dentro de las cuatro semanas después del final del mes; pero los informes <i>externos</i> son anuales, seis meses después del cierre del ejercicio. El Ministerio de Economía y Finanzas ha emitido informes presupuestarios trimestrales en la Web desde mediados de 2002.
13. Clasificación usada para el seguimiento del presupuesto	Notificación funcional detallada derivada del sistema de clasificación	(S) La notificación funcional existente se deriva del sistema de clasificación. Se podrían mejorar su programa y descomposición por proyectos.
<i>Notificación-Cuentas finales revisadas</i>		
14. Momento del cierre de cuentas	Las cuentas se cierran dos meses antes del cierre del ejercicio	(S) Las cuentas se cierran un mes después del cierre del ejercicio.
15. Momento de presentación de las cuentas finales auditadas	Las cuentas auditadas se presentan a la Legislatura dentro del año	(S) Las cuentas auditadas se presentan el 30 de junio.

1. El seguimiento se define aquí como la mera identificación y notificación de los gastos presupuestados y ejecutados. Generalmente se necesitan las encuestas de seguimiento cuando el sistema de gestión financiera no tiene la capacidad de identificar, vigilar e informar de forma regular el gasto en los niveles más bajos del Gobierno, por ejemplo, los distritos (FMI/BM, 2002).
2. Las encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP) son raras en América Latina y el Caribe: sólo las han desarrollado Honduras (con fines de calidad del servicio) y ahora Perú (para las pérdidas cuantitativas y la calidad de servicio) (ver Capítulo IV).

Fuente: Entrevistas realizadas por el equipo de proyecto.

Recomendaciones

- La clasificación presupuestaria se debe hacer plenamente compatible con la definición de Estadísticas Financieras del Gobierno General (EFG).
- Hay que mejorar la calidad de las proyecciones presupuestarias (especialmente en lo relativo a la composición de funciones y sectores), si las prioridades sociales se han de mantener a mediano plazo.
- Las proyecciones plurianuales también requieren una significativa mejora y una integración adecuada con el proceso de presupuesto anual.
- La creación de un módulo de presupuesto y el perfeccionamiento del conjunto de indicadores financieros y físicos, existente en el SIAF, debe facilitar un seguimiento del gasto en favor de los pobres y un sistema eficaz de control basado en resultados en la ejecución del presupuesto.
- Se deben desarrollar aleatoriamente encuestas sectoriales de seguimiento en forma regular.
- La notificación externa de la ejecución del presupuesto, la presupuestación plurianual y las auditorías deben ser frecuentes, oportunas e integrales.
- La adopción total del Código de Transparencia Fiscal del FMI exige un programa de asistencia técnica completamente definido y apoyado.

Esta evaluación, sin embargo, se debe tomar con cautela, ya que no todos los indicadores tienen la misma importancia. Su sesgo a favor de medidas de proceso (por ejemplo, informes de auditoría) y en detrimento de los resultados de impacto (por ejemplo, informes de auditoría objetados) generalmente no es óptimo en un contexto de país y puede obviar cuestiones fundamentales de una GGP, como los esbozados a continuación.

Aunque la proporción de los cuasi Fondos Extrapresupuestarios (FEP) en Perú está descendiendo rápidamente, su importancia es significativa para una única categoría: el crédito externo (cuadro 3.2)⁵. Después de la eliminación del Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda) –los FEP de Vivienda que representaban cerca de 6% del presupuesto en 1999– la cobertura del presupuesto del Gobierno Central de todos los recursos ha aumentado de 65% en 1999 a 82% en 2002. Los ingresos autorrecaudados por los gobiernos locales, el producto de Aduanas y los fondos de las subvenciones se controlan ahora a través de la única cuenta de Tesorería administrada por el Banco de la Nación. Sin embargo, aún quedan tres fuentes principales de cuasi FEP: (i) cuentas de crédito externo (en moneda local), que administran los pagos de sueldos a los funcionarios públicos más altos que trabajan en proyectos externos y cuyo registro tardío final quizás afecte la notificación del gasto ejecutado; (ii) la contribución a algunos fondos (especialmente Essalud); y (iii) los ingresos del canon/sobrecanon minero, de petróleo, de gas y de otras actividades relacionadas con los recursos naturales.

CUADRO 3.2 COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DEL PRESUPUESTO DEL GC

	(Porcentaje)		
	2001 ^{pr}	2001 ^p	2002 ^p
Ordinario	80,7	70,7	75,1
Canon/sobrecanon*	0,5	0,6	0,6
Aduanas	0,4	0,4	0,0
Fondos autorrecaudados	6,8	6,5	6,9
Crédito externo*	7,7	16,9	13,2
Subvenciones	0,4	0,7	0,2
Contribuciones a los Fondos	3,5	4,2	3,9
TOTAL	100	100	100

*Cuasi FEP; pr = presupuesto; p = preliminar.

Fuente: MEF.

Recomendaciones

- La reducción total del número de Fondos Extrapresupuestarios (FEP) no sólo mejoraría el control del nivel y la calidad del gasto público, sino que también reduciría el

⁵ En términos de la OCDE, los FEP comprenden todas las transacciones del gobierno fuera del proceso presupuestario normal. Los “cuasi” FEP peruanos se consideran como tales, ya que tienen topes mensuales y son informados en el SIAF como parte del sobre general del presupuesto, lo cual es extraño para este tipo de recursos. Pero se ajustan a otras características de los FEP: su asignación efectiva sólo tiene lugar si están disponibles; los fondos se administran mediante cuentas de bancos comerciales separadas de la cuenta del presupuesto del Gobierno Central; y, a pesar de los esfuerzos de normalización, quizá todavía tengan sistemas de contabilidad y clasificación separadas.

costo de los pagos de “sobregiro” que la Tesorería hace cuando la escasez estacional de la recaudación de ingresos tributarios de la Sunat genera insuficiente disponibilidad de dinero en efectivo para cubrir todos los pagos públicos.

- Otros FEP menos visibles, como los gastos tributarios, deben seguir registrándose a partir de 2003 en adelante.
- La contabilidad del crédito externo debe hacerse totalmente en el SIAF y debe notificarse de forma oportuna y transparente.

Ésta es la paradoja del presupuesto que hay que resolver: la formulación del presupuesto sigue centralizada en el MEF, mientras se descentraliza la ejecución del presupuesto. Si bien la formulación del presupuesto está centralizada y una alta proporción del gasto del presupuesto queda en manos de las dependencias gubernamentales ubicadas en Lima, aproximadamente el 56% del presupuesto no previsional, no financiero del GC es ejecutado por las regiones de una manera descentralizada (cuadro AE.39). En consecuencia, si bien las entidades más grandes y descentralizadas parecen estar sumamente controladas políticamente y pueden operar como medios para distribuir los botines políticos (Banco Mundial, 2001a), conservan la autoridad suficiente como para modificar el gasto de presupuesto a su discreción.

El gasto inercial es una limitación fundamental para la formulación del presupuesto. Perú está clasificado entre los países con presupuestos más inflexibles, no sólo en América Latina y el Caribe, sino también a nivel mundial. Además de Brasil, India y unos cuantos países pobres altamente endeudados, que tienen más del 90% de sus ingresos totales fijos, Perú tiene 91 y 86% de los recursos del presupuesto ordinario y total, respectivamente, asignados en 2002 a obligaciones inerciales (cuadro 3.3). Las rigideces del presupuesto se originan en diferentes fuentes, que incluyen: (i) sueldos y beneficios considerados como derechos adquiridos por la Constitución; (ii) contratos permanentes disfrazados como servicios no personales (SNP) –no menos del 40% del presupuesto total está asignado a SNP, según los cálculos de las autoridades–; (iii) la nómina de sueldos inercial en proyectos de inversión prolongados; (iv) transferencias destinadas a los municipios y al sector privado, como el programa Vaso de Leche y los Comedores Populares; y (v) el mal uso de la reserva de contingencia del presupuesto, que financia la bonificación escolar de marzo y los suplementos salariales de julio y diciembre (aguinaldos). La gran proporción del gasto corriente inercial explica no sólo su expansión rápida, sino también la complejidad requerida para intentar revertir este patrón.

Recomendaciones

- Es fundamental congelar de un modo general e inmediato la contratación en la categoría de SNP, y renovar a corto plazo, caso por caso, los contratos temporales existentes, previa revisión;
- las autoridades no tienen otra opción que reexaminar sus políticas actuales con respecto a los beneficios de pensión y salariales dentro de una reforma integral de la administración pública (Capítulo VI);
- los fondos asignados a los programas Vaso de Leche y Comedores Populares tienen que racionalizarse (Capítulo IV); y

tercer trimestre y duró hasta fin de año; mientras que en 2001, creció con respecto a 2000 (en particular el del Gobierno Central).

CUADRO 3.3 PROYECCIÓN REVISADA DEL PRESUPUESTO DE 2002
(MILLONES DE NS Y % DEL GASTO TOTAL)

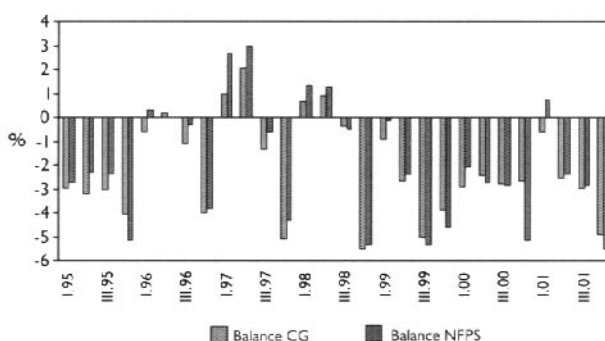
Estructura de gastos	Todas las fuentes		Recursos ordinarios	
<i>Gastos por categoría</i>	21.790	59,9	17.290	3,3
<i>Componente fijo</i>	16.820	46,2	14.844	4,3
Bienes y servicios	3.200	8,8	2.170	7,9
Inversión	1.330	3,7	868	32
Inversiones financieras	171	0,5	139	0,5
Otros gastos corrientes	1.967	5,4	1.770	6,5
Otros gastos de capital	25	0,1	25	0,1
Obligaciones personales y sociales	9.272	25,5	9.016	33,0
Reservas de contingencia	856	2,4	856	3,1
<i>Componente flexible</i>	4.970	13,7	2.446	8,9
Bienes y servicios	1.714	4,7	1.124	4,1
Inversión	2.933	8,1	1.258	4,6
Otros gastos corrientes	36	0,1	31	0,1
Otros gastos de capital	288	0,8	33	0,1
<i>Obligaciones estructurales</i>	13.982	40,1	9.438	6,7
<i>Gasto financiero</i>	7.787	23,1	4.495	8,7
<i>Gasto Previsional</i>	6.195	17,0	4.943	8,1
TOTAL	35.772	100,0	26.728	100,0

Fuente: MEF.

- el uso de la reserva de contingencia requiere supervisión para cumplir con su verdadera función: cubrir necesidades presupuestarias no proyectadas durante el año⁶.

El gasto estacional excesivo de fin de año es otra deficiencia fundamental de la ejecución del presupuesto. A pesar del propósito de la creación del SIAF –que es mejorar y perfeccionar el control del presupuesto–, el patrón persistente de déficit excesivos en el último trimestre de los últimos seis años, junto con pequeños superávits de presupuesto en el primer trimestre, sigue siendo una inquietud constante y estacional fiscalmente perjudicial, ya sea que ocurran en un año electoral o no (gráfico 3.1). Este comportamiento del presupuesto no es exclusivo de Perú. La mayoría de los presupuestos públicos en América Latina y el Caribe manifiesta estos impulsos fiscales de cubrir no sólo los pagos acumulativos y adicionales de fin de año, sino también de construir provisiones fiscales para cubrir los gastos de la lenta apertura del primer trimestre del siguiente año. Un patrón similar es también característico en el ciclo político de América Latina y el Caribe, y Perú no es ninguna excepción (López-Cáliz, 2002). Sin embargo, los déficits aparecen tanto para el Gobierno Central (GC) como para el Sector Público No Financiero (SPNF), y luego de la creación del SIAF, es difícil justificar su tamaño por otras razones que la falta de disciplina fiscal. En el año 2000, el déficit trimestral se dio a partir del

⁶ Las autoridades informaron que esta revisión se logró en la formulación del presupuesto de 2003.

GRÁFICO 3.1 COMPARACIÓN DEL BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL Y SPNF

Fuente: MEF y FMI.

Recomendaciones

- Dada su persistencia a lo largo de tantos años, el primer paso para el Gobierno de Perú (y su Comité de Caja) es evaluar las implicaciones profundas que este episodio estacional tiene sobre los desajustes fiscales y la política monetaria (que afecta posiblemente las tasas de interés a corto plazo).
- Se necesita hacer una revisión minuciosa de la gestión de dinero en efectivo y la planificación presupuestaria del cierre del ejercicio económico para examinar los factores estructurales –de ingresos y gasto– que quizás expliquen los déficit acumulativos de fin de año, y tomar medidas eficaces orientadas a suavizarlos.
- En la situación actual, es esencial fijar y cumplir con proyecciones de ingresos realistas y techos ajustados de gasto trimestral para dejar margen a los impulsos de fin de año.
- Hasta que este patrón estacional se corrija significativamente, es particularmente importante para la disciplina fiscal cumplir con los techos de gasto más ajustados a mediados de año, especialmente en un año de elecciones.

Mientras se moderniza la GGP de Perú, habrá que adoptar innovaciones aún más contemporáneas en las prácticas de presupuesto, tanto en términos de reglas como de procedimientos que se requerirán con el tiempo según el nuevo Código de Transparencia del Presupuesto del FMI.

Recomendaciones

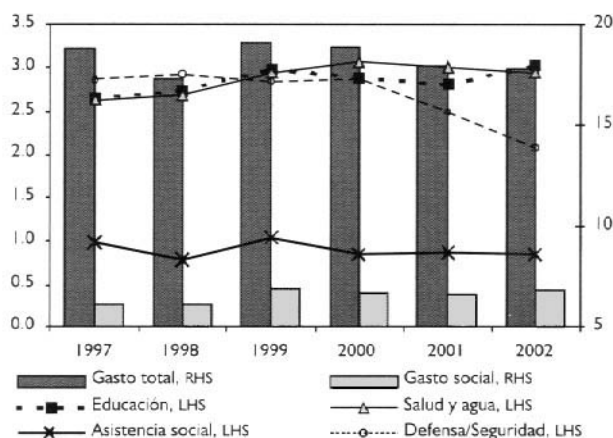
- Definir los procedimientos para identificar la exposición del gobierno a los pasivos contingentes, en particular aquellos asociados al sistema financiero, las pensiones y la deuda garantizada de las empresas públicas, así como otros riesgos fiscales; y

- se podría intentar cautelosamente una contabilidad de acumulación para ciertas obligaciones, por lo menos por el lado del gasto⁷.

CONSTRUIR UN MARCO DE GASTO A MEDIANO PLAZO

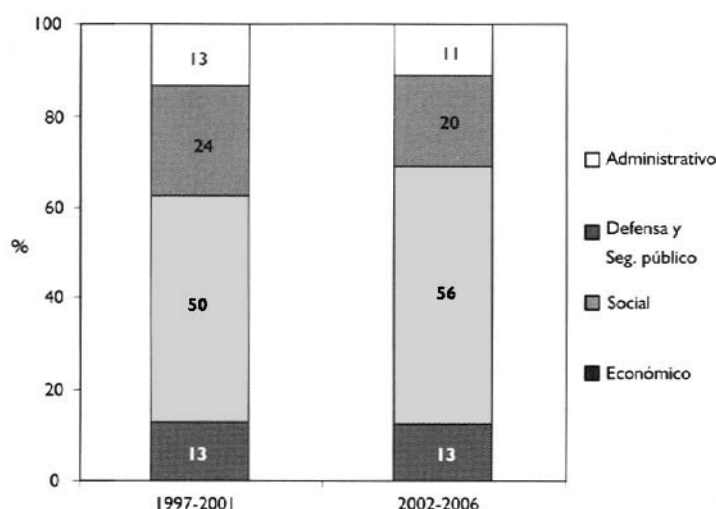
En los dos últimos años, ha habido un cambio importante en el presupuesto hacia el gasto en favor de los pobres. A pesar de la recesión y la resultante reducción fiscal, la proporción del gasto social con respecto al PIB ha seguido constante entre 1999 y 2002 (gráfico 3.2). Asimismo, entre 2000 y 2002 se ha empezado a dar la reasignación significativa del gasto inter e intrasectorial en favor de los pobres. El gasto de defensa y seguridad nacional se ha reducido de 2,9 a 2,1% del PIB; en educación, salud y asistencia social hubo un aumento de 5,3 a 5,6% del PIB; y el gasto de Essalud (administración de seguros de salud pública no focalizado) disminuyó de 1,5 a 1,3% del PIB (gráfico 3.3). Por otro lado, la proporción de los programas de reducción de la pobreza (que constan de programas con gastos de cobertura universal –educación y salud– y gastos focalizados) con respecto al gasto social aumentó de 57% en 2000 a 60% en 2002 (cuadro 3.4).

GRÁFICO 3.2 PROPORCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES AL PIB



Fuente: MEF.

⁷ El Código de Transparencia Fiscal del FMI no requiere contabilidad de acumulación. A los países se les permite ir adoptándolo a su ritmo. Su ejecución sigue teniendo resultados mixtos: Australia experimentó dificultades particulares y Nueva Zelanda y Brasil indicaron que la conversión fue relativamente fácil (Woods, 2002). Entre los enfoques opuestos de tipo *big bang* (reforma rápida y masiva) e incremental, lo último parece más cercano a la manera peruana de reformar la GGP, ya que el país ha modificado, de facto, la acumulación pues ya capta algunas obligaciones en la parte superior de la cadena del gasto. La contabilidad de acumulación puede confundir la definición de déficit fiscal en la sociedad civil y otras partes interesadas por lo que se debe desarrollar con cuidado.

GRÁFICO 3.3 ASIGNACIONES DE PRESUPUESTOS SECTORIALES (%)

Fuente: MEF.

CUADRO 3.4 COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1999-02* (MILLONES DE NUEVOS SOLES)

Categorías	1999	2000	2001 ^p	2002 ^e
Programas de cobertura universal –educación y salud	8.378	8.804	9.113	10.170
Programas focalizados (pobreza extrema)	3.257	3.043	2.979	3.531
Programas sociales no focalizados	7.909	8.928	8.960	9.175
Essalud	2.489	2.801	2.666	2.695
Pensiones	5.330	6.127	6.294	6.480
Fonavi	90	0	0	0
Gasto social y pensiones totales	19.544	20.775	21.051	22.877
Memo:				
Programas de Reducción de la Pobreza (I+II)/Total (%)	59,5	57,0	57,4	59,9
Programas de Reducción de la Pobreza Extrema (II)/Total (%)	16,7	14,6	14,1	15,4
Programas no focalizados/Total (%)	40,5	43,0	42,6	40,1

* Incluye a Essalud, Fonavi y las pensiones. ^p preliminar. ^e estimado.

Fuente: MEF.

Perú ha adoptado medidas prometedoras hacia un marco de presupuestación a mediano plazo (MPMP). Como parte de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, desde 2000, el Gobierno de Perú ha publicado Presupuestos Plurianuales (PPA), basados en Planes Estratégicos del Sector (conocidos como Pesem). Los PPA han introducido el marco inicial para una visión estratégica compartida en la revisión continua del proceso presupuestario, recalcando su focalización en la pobreza, un programa presupuestario

impulsado por la producción, transparencia en el uso de la información del presupuesto y, por último, pero no menos importante, la asignación de prioridades políticas en el mediano plazo. Los PPA proporcionan el puente entre una preparación técnica sólida de los presupuestos anuales y las prioridades políticas de los presupuestos plurianuales. Los presupuestos sectoriales quinquenales renovables son publicados por Decretos Ejecutivos y son compatibles con los también renovables programas monetarios de tres años. Estas asignaciones proporcionan un análisis indicativo de topes de gasto ex ante que reflejan las prioridades de política inter e intrasectorial en la etapa de formulación, y fijan los amplios indicadores referenciales de desempeño a mediano plazo, basados en varias metas de referencia de seguimiento. Los PPA son revisados y aprobados antes de que el Poder Ejecutivo envíe el proyecto de presupuesto anual al Congreso, y están concebidos como procesos vivos, consistentes con los agregados macro certificados por el Banco Central y apoyados por equipos interministeriales, con el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central.

Las revisiones del presupuesto 2002-06, realizadas por las nuevas autoridades, también reflejan un cambio hacia el gasto en favor de los pobres y descentralizado, y la búsqueda de un sistema de protección social más eficaz. El primer PPA 2001-05 se modificó para que se adaptara al período de la difícil transición durante el ciclo electoral y reflejar las prioridades de la Administración Toledo. Los cambios importantes en las asignaciones de los presupuestos plurianuales 2001-05 y 2002-06 fueron: (i) una reducción de cerca de 10% del monto de gastos generales; (ii) una reducción significativa de los gastos para la defensa y la seguridad; (iii) un aumento leve del gasto en salud; (iv) un aumento significativo en los programas de redes de seguridad, a cargo de la Presidencia, apoyando el nuevo programa contracíclico A Trabajar y el proceso de descentralización; y (v) una bonificación de sueldo prometida en la campaña electoral de 50 soles a los funcionarios públicos y una conversión del estado de contratación de los docentes de temporeros a permanentes. En resumen, comparado con el presupuesto 1997-2001, el PPA 2002-06 proyecta una proporción mayor asignada al gasto social (que llega a cerca de 56% del presupuesto), compensada por proporciones inferiores asignadas a defensa y seguridad (que baja a cerca de un quinto del presupuesto total) y a la administración pública (que baja a 11%) (gráfico 3.3). Estas prioridades están revisándose en el marco del diálogo nacional, pero el cambio concebido hacia el gasto en favor de los pobres y descentralizado parece irreversible.

También se hizo una reasignación significativa del gasto en favor de los pobres en los niveles inter e intrasectorial entre 2000 y 2002. El presupuesto para defensa y seguridad nacional disminuyó de 2,9 a 2,1% del PIB. El presupuesto para la educación, la salud y la asistencia social aumentó de 5,3 a 5,6% del PIB. Como complemento de estos importantes cambios, el gasto de Essalud (administración de seguros de salud pública no focalizada) disminuyó de 1,5 a 1,3% del PIB. De igual forma, la proporción de los programas de reducción de la pobreza (que consisten en programas con gastos de cobertura universal –educación y salud– y gastos focalizados) con respecto al gasto social ha aumentado de 57% en 2000 a 60% en 2002 (cuadro 3.5).

**CUADRO 3.5 COMPARACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PLURIANUALES POR SECTOR
(MILES DE MILLONES DE NS Y %)**

Sector	2001-05		2002-06		Variación absoluta
Agricultura	1.085	3,23	1.010	3,37	-74
Transporte, comunicación y vivienda	2.154	6,41	2.062	6,88	-92
Minería y energía	506	1,50	435	1,45	-71
Educación	8.906*	26,49	4.662	15,56	-4.244 *
Salud	2.863	8,51	3.024	10,09	161
Presidencia (asistencia social)	4.701	13,98	6.745	22,51	1.994**
Justicia	586	1,70	553	1,84	-33
Tribunal Judicial	804	2,40	711	2,37	-92
Defensa	4.476	13,31	3.210	10,71	-1.266
Seguridad	4.375	13,01	2.812	9,38	-1.564
Otros	3.169	9,42	4.744	15,80	1.624
TOTAL	33.625	100,00	29.968	100,00	-3.657

* Refleja una sobrestimación de la nómina de sueldos de educación originalmente presupuestado en el PPA, pero no aprobado, para contratar profesores fuera de Lima por el Ministerio de Educación.

** Incluye el apoyo proyectado a A Trabajar y a los gobiernos regionales y locales.

Fuente: MEF.

El marco del PPA, sin embargo, tiene cuatro puntos débiles en comparación con las normas internacionales:

- *Contenido técnico bajo.* La calidad de las proyecciones de los PPA tiene dos limitaciones importantes: (i) apenas proyectan las asignaciones presupuestarias institucionales de sectores, pero excluyen las más comunes, como las clasificaciones económicas o funcionales; y (ii) su horizonte de proyección –cinco años– es demasiado largo para ser creíble; y su consistencia con los agregados (y topes) monetarios publicados por el Banco Central es demasiado amplia.
- *Vínculo débil con el presupuesto anual.* Los PPA se producen tres a cuatro meses antes de que surja el proyecto de presupuesto del nuevo ejercicio económico, lo que debería dar tiempo para su perfeccionamiento, pero aun así, no son la base principal para la formulación o la determinación de las modificaciones reales a las asignaciones presupuestarias anuales. Es más, las asignaciones institucionales amplias asignadas ex ante a las prioridades estratégicas por sector se modifican ex post a lo largo del año con poca consideración de las prioridades originales; no existe un vínculo con la función de planificación de la Oficina de Inversiones y, en realidad, sus metas de referencia reales son tan numerosas e inadecuadas que el cumplimiento por parte de las instituciones públicas no se evalúa de forma regular.
- *Institucionalización frágil.* El marco institucional del PPA, que nació como parte de una Ley Fiscal no cumplida, es débil y se debe fortalecer. Dado que es un ejercicio interno del MEF, hay que revisar fundamentalmente cuestiones tales como: ¿Por qué se producen los PPA? ¿Quiénes son los usuarios de esta información? ¿Cuán relevante es esta información para el diseño de la política y su ejecución?
- *Concepción equivocada del público acerca de la transparencia de los PPA.* Como ejercicio realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y a pesar de la existen-

cia del Portal, la transparencia de los PPA también se ve afectada por las concepciones equivocadas del público acerca del presupuesto. El hecho de que un módulo de presupuestación plurianual todavía no forme parte del SIAF, y que las evaluaciones bianuales establecidas de los PPA ni se preparen ni se publiquen de forma regular contribuye a estas concepciones equivocadas.

En el mediano plazo, los PPA deben consolidar su función determinando las prioridades estratégicas de las asignaciones presupuestarias anuales. Para lograr esto, las autoridades esperan llevar a cabo ciertas mejoras al marco de los PPA de 2002 en adelante.

Recomendaciones

- La formulación de inversiones presupuestarias anuales sigue un proceso participativo innovador y, a partir de 2003 en adelante, los PPA se expandirán para considerar las prioridades regionales.
- El horizonte de cinco años de los PPA se debe reducir a tres años para hacerlos compatibles con el programa macroeconómico de horizonte de tres años.
- Los cálculos de ingresos deberían abrirse a la revisión externa y de ser posible independiente para ganar credibilidad.
- Deben fortalecerse los vínculos de los PPA con las prioridades del presupuesto anual y se deben preparar informes obligatorios dos veces al año para corregir las desviaciones.
- El SIAF debe diseñar e implementar los indicadores de seguimiento del desempeño de los PPA, y se debe controlar de forma regular la ejecución de presupuestos de los Ministerios sobre la base de sus metas de referencia.
- Se deben publicar de forma regular en la Web los informes de los PPA, para permitir que el Congreso y la sociedad civil vigilen y supervisen los gastos –tanto programados como ejecutados–, de forma tal que se asegure tanto la rendición de cuentas como el cumplimiento del presupuesto anual. Esto es especialmente crítico si se considera el diálogo nacional.
- Mientras el SIAF mejora su sistema de indicadores de seguimiento, se debe desarrollar un sistema de acuerdo de costos por unidad muy básico para algunas metas de referencia seleccionadas, con respecto a la pobreza;
- Finalmente, los contratos proyectados, basados en el desempeño del sector público para fines de 2002 –comenzando con ministerios sociales, programas, o proyectos piloto– requerirán metas de referencia monitoreadas por el SIAF, en conformidad con los convenios de los PPA.

PROTEGER EL PRESUPUESTO COMO UNA POLÍTICA SOCIAL A MEDIANO PLAZO

Los esfuerzos de reducción de la pobreza en los años noventa también incluyeron un énfasis innovador, aunque apenas conocido, en proteger el gasto social prioritario. En los años noventa, el gasto social en Perú fue principalmente procíclico, de tal manera que subió durante los períodos de crecimiento económico, pero cayó durante las recesiones, cuando estas intervenciones eran más necesarias. En este contexto, el hecho de que los dos últimos gobiernos de Perú hayan protegido activamente el gasto social en una econo-

mía fiscalmente restringida, con un gasto total que disminuyó de 19% del PIB a 17,8% del PIB en el período 1999-2002 (cerca de un séptimo en términos de dólar), es excepcional. En efecto, la proporción del gasto social con respecto al PIB, que evolucionó de 3,9% del PIB en 1990 a 7,0% en 1999 y luego se ha mantenido firme hasta 2002, es un resultado positivo.

Los programas sociales fueron sumamente procíclicos hasta 2000, pero contracíclicos después, cuando las autoridades garantizaron el financiamiento de presupuestos mínimos para una serie de Programas Sociales Protegidos (PSP), como parte de las acciones que conducían a una estrategia eficaz de protección social, concebida inicialmente durante períodos de recesión⁸. Este enfoque consistía en dar una asignación global del presupuesto a los gastos corrientes que no fueran salarios y a gastos de capital para 11 programas ampliamente seleccionados, distribuidos entre ocho sectores (funciones): educación (preprimaria, primaria y secundaria); salud (colectiva e individual); asistencia social y comunitaria; transporte; justicia y paz; agua y saneamiento; agricultura; y energía. En 2001, la asignación mínima del presupuesto global fue de cerca de US\$1,0 mil millones, equivalente a 12,7% del presupuesto ordinario y 1,9% del PIB. Las proyecciones preliminares para la ejecución del presupuesto para fines de 2001 muestran que el Gobierno de Perú cumplió con el compromiso al transferir una cantidad global de US\$1,1 miles de millones, equivalente a 13,1% del presupuesto ordinario o 1,9% del PIB y levemente por encima de su meta, a pesar de las tendencias recesivas de 2001. Este comportamiento contracíclico en el gasto social era atípico en Perú, en particular si se considera la significativa declinación económica durante todo el año debido a sucesos externos e internos desfavorables. Es más, en 2002, el Gobierno de Perú propuso una asignación global de 2,0% del PIB a los PSP (cuadro 3.6).

Se cumplió con los pisos de gasto de los PSP en 2001, pero no fue fácil. El gasto protegido se mantuvo a pesar de una reducción fiscal de cerca de 0,8% del PIB. Sin embargo, unos cuantos programas individuales presentaron variaciones significativas entre la meta y los gastos reales, por ejemplo, ejecución por debajo de las metas en educación y ejecución por encima de las metas en asistencia de salud, social y comunitaria y en agricultura. La ejecución por encima de la meta se debió principalmente a una ampliación moderada de programas de salud rurales y programas de desayuno escolar, así como gastos inesperados asociados con desastres naturales como el terremoto de Arequipa, o el trabajo de prevención necesario para tratar los efectos potencialmente adversos de El Niño en la producción agrícola. La ejecución por debajo de las metas en los programas de educación fue necesaria para que el Gobierno de Transición de Paniagua pudiera convertir a los profesores de contratados en regularizados. Como la definición del conjunto de programas individualmente protegidos era demasiado amplia, esto impidió evaluar la eficiencia de los programas individuales en el logro de sus resultados finales.

⁸ Otras acciones incluyen: la introducción de un programa de obras públicas contracíclico; mejora de la focalización y la consolidación de los programas de alimentos/nutrición; y la reducción del déficit del sistema público de pensiones, mientras se exploran las opciones en busca de ampliar las opciones de seguro social para los pobres que actualmente trabajan en el sector informal.

CUADRO 3.6 PRESUPUESTO PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES PROTEGIDOS
PRESUPUESTO CORRIENTE NO RELACIONADO CON EL SUELDO Y DE CAPITAL
(MILLONES DE SOLES)

Código del programa	Sector	PSRL I Meta* 2001	PSRL II Ejecutado* 2001 ^p	Meta** 2002 ^f	Aprobado* 2002
026	Educación preprimaria	132	66	230	160
027	Educación primaria	467	152	229	255
028	Educación secundaria	467	107	212	175
063	Salud colectiva	196	420	432	479
064	Salud individual	471	660	835	847
014	Asistencia social y comunitaria***	315	414	383	609
052	Transporte	686	503	NA	385
002/022	Justicia y paz	559	583	NA	655
052	Agua y saneamiento	89	67	NA	79
009	Agricultura	85	606	NA	310
035	Energía	74	73	NA	54
	TOTAL	3541	3.650	2.321	4.008
	% del presupuesto ordinario	12,7	13,1	8,7	15,0
	% del presupuesto nacional	9,9	10,2	6,5	11,2
	% del PIB	1,9	1,9	1,2	2,0
	Memo:				
	PIB	189.800	189.800	201.002	201.002
	Presupuesto ordinario	27.812	27.812	26.728	26.728
	Presupuesto nacional	35.712	35.712	35.772	35.772

* Incluye recursos ordinarios;
** Incluye recursos ordinarios y externos según los PSP reestructurados;
*** Los recursos del Programa Vaso de Leche están excluidos y, según los PSP reestructurados en 2002, los correspondientes a Comedores Populares y A Trabajar.
Fuente: Cálculos del Banco apoyados por los datos del MEF. NA: No Aplicable. ^fpredicción. ^ppreliminar.

El Gobierno ha acordado ir más allá de la función contracíclica inicial de los PSP –es decir, proporcionar protección presupuestaria cuando ocurre una recesión– para mantener sus pisos de gasto en el mediano plazo mientras mejora el enfoque, la eficiencia, los mecanismos de seguimiento y la transparencia. La reestructuración en curso de los PSP irá acompañada de cambios de gasto en funciones sectoriales amplias, ya que ambos tendrán una función central en una estrategia de reducción de la pobreza.

Recomendaciones

Para institucionalizar esta política social clave, el Gobierno de Perú ha anunciado varias intenciones:

- A nivel de función sectorial, asignar una cantidad global amplia de recursos destinados a la educación, la salud y el saneamiento y la asistencia social. Esta cantidad se considera no sólo como una herramienta de protección presupuestaria cuando ocurre una recesión, sino como el piso sostenido requerido para lograr avances hacia las

metas de desarrollo a mediano plazo de Perú⁹. La asignación del presupuesto global 2002 para las tres funciones prioritarias del sector social –educación, salud y saneamiento y asistencia social– es al menos similar a su nivel de 2001 en términos reales y presenta un aumento de 5,3% del PIB en 2001 a 5,6% del PIB para estos sectores. Además de esto, en 2003, se debe acordar al menos un piso similar de gasto global, en términos reales, en la Ley de Presupuesto aprobada.

- A nivel de programa, reducir el número de PSP seleccionados virtualmente a seis (cuadro 3.6) y agruparlos en tres sectores: educación (preprimaria, primaria y secundaria), salud (colectiva e individual) y asistencia social. La cantidad del gasto global destinado a este conjunto revisado de PSP se fija en 1,2% del PIB en 2002, aparentemente debajo del anterior 1,9% del PIB en 2001¹⁰. Esta reducción de 0,7% del PIB deja espacio para una mayor flexibilidad del presupuesto. Además de esto, en 2003, se debe acordar un piso similar de gasto global, en términos reales, en la Ley de Presupuesto aprobada.
- A nivel de proyecto, fijar indicadores de seguimiento a proyectos específicos agrupados bajo los PSP seleccionados y, en unos cuantos casos, agregar los convenios de gestión del desempeño para mejorar su eficiencia (por ejemplo, los Seguros Integrales de Salud Materno-Infantil–SIS-SMI).
- Introducir la flexibilidad del presupuesto en el gasto ejecutado de los PSP, incluyendo cláusulas de escape a nivel de función sectorial para prever la ejecución por debajo del presupuesto o un déficit presupuestario importante; y en los niveles de programa y proyecto, permitir las reasignaciones internas de programas o proyectos con rendimiento insuficiente a los proyectos con buen rendimiento, pero manteniendo los pisos del gasto global¹¹.
- Diseñar y desarrollar una herramienta de control y evaluación apoyada por el SIAF, hecha a medida y fácil de usar.
- Considerar la posibilidad de convertir el presupuesto de facto “virtualmente” protegido en un Fondo Virtual Mejorado de la Pobreza. Este mecanismo reformulado consistiría en marcar ciertos rubros presupuestarios que cumplen o se aproximan a la definición de gasto que reduce la pobreza (el denominado fondo “virtual”), y utilizar principalmente la experiencia del Fondo de Acción de la Pobreza de Uganda (recuadro 3.5). Esto se está expandiendo rápidamente a través de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE)¹². En algunos países, su establecimien-

⁹ Perú ha definido un conjunto de cerca de 20 metas de desarrollo a mediano plazo.

¹⁰ El conjunto revisado de programas, sin embargo, aumenta su asignación global como un porcentaje del PIB de 1,0% en 2001 a 1,2% en 2002. El nivel reducido de protección en el conjunto revisado es el resultado directo del número limitado de PSP considerados.

¹¹ Estos límites para las reasignaciones del presupuesto se requieren, por un lado, para maximizar el uso eficaz de los fondos protegidos que podrían quedar sin usar por los proyectos de rendimiento deficiente en los programas prioritarios; y, por otro lado, para garantizar un nivel mínimo de ejecución del presupuesto en los programas prioritarios.

¹² En 1996, el FMI y el Banco Mundial lanzaron la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados para reducir el acervo de deuda de los países abrumados por el endeudamiento. En 1998, lanzaron la Iniciativa Mejorada de Países Pobres Altamente Endeudados para proporcionar alivio de deudas más rápido,

**RECUADRO 3.5 PERÚ: INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN FONDO VIRTUAL DE LA POBREZA:
UNA MIRADA A UGANDA COMO CASO DE PRÁCTICA ÓPTIMA**

El Fondo de Acción de la Pobreza Virtual (FAP) está centrado en la ejecución de las prioridades más altas del Gobierno de Uganda dentro del Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza (PAEP). El FAP es financiado mediante una combinación de alivio de deudas a los países pobres altamente endeudados, apoyo de donantes—ya sea de tipo general o ya sea destinado a un sector específico— y recursos propios del Gobierno. El *marco operativo* del FAP virtual tiene los siguientes componentes: (i) las prioridades del presupuesto son definidas por un MTEF de 3 años; (ii) no es otro Fondo, sino un subconjunto del presupuesto general; (iii) el Gobierno se compromete a no reducir sus fondos; (iv) todos los gastos son controlados por el Congreso y el interventor general; (v) es administrado por Grupos de Trabajo a nivel de sector y ministerial; y (vi) los programas del FAP tienen un marco institucional estructurado y participativo que asegura que se planifiquen adecuadamente, se presupuesten y se ejecuten. Esto incluye:

Criterios de elegibilidad: Un programa califica si satisface 4 criterios: forma parte del PAEP; reduce directamente la pobreza (con participación de los pobres); presta un servicio al 20% más pobre de la población; y tiene un plan de ejecución bien desarrollado (con costos, metas de resultados y productos claramente identificados). Los programas se examinan una vez al año.

Administración: El 5% de los recursos del FAP se apartan para mejorar la eficacia del programa y la transparencia.

Tamaño: Al menos una proporción constante del presupuesto original.

Notificación: Los gobiernos centrales o locales, a través del Ministerio de Finanzas deben producir un informe trimestral general y distribuirlo por todo el país. También se requieren evaluaciones bianuales del desempeño sectorial. Las auditorías deben cubrir todos los programas realizados por el Gobierno Central y al menos 60% de los programas realizados por los distritos. Se requieren estudios de seguimiento del gasto sectorial cuando hay información inadecuada de la auditoría. La sociedad civil controla independientemente las evaluaciones.

Medidas preventivas: (i) En el caso de insuficiencias presupuestarias, los recortes a las asignaciones del FAP deben ser inferiores que los recortes a programas no relacionados con el FAP; (ii) en el caso de desempeño deficiente, los fondos pueden ser reasignados a otros programas de PAEP o a los programas del FAP en el siguiente ejercicio económico.

to también ha incluido hacer cambios en el presupuesto y en los sistemas de contabilidad existentes (Zambia); o la introducción de nuevas plantillas de informes de seguimiento de los rubros de gasto (Mauritania, Mozambique y Tanzania); o la producción de información adicional sobre todo del gasto que reduce pobreza (Honduras) (FMI, 2002). A menudo, se estima que no se necesitan los fondos virtuales en los países que ya tienen un sistema de clasificación de programas, o están en camino de establecer sistemas así. Sin embargo, en el caso de Perú, no sólo este Fondo virtual existe, de facto, con el apoyo del SIAF y la decisión de las autoridades del Gobierno de marcar el gasto protegido, sino que también la reciente experiencia exitosa del Fondo demuestra que el mercado virtual no es la única condición suficiente para

más profundo y más amplio y fortalecer los vínculos entre el alivio de deudas y la reducción de la pobreza mediante una estrategia de reducción de la pobreza producida por el país. Uganda está comprometida a canalizar los ahorros de liquidez en los pagos de intereses que son resultado de la reducción de la deuda, bajo la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados hacia los programas de FAP.

mantener el gasto en favor de los pobres a mediano plazo. Un Fondo Virtual Mejorado de la Pobreza, adecuado a las necesidades peruanas, requeriría esencialmente agregar dos nuevas características: (i) el desarrollo de un marco institucional que brinde acceso abierto y notificación; así como (ii) la definición de los indicadores de seguimiento y los mecanismos de evaluación de una manera participativa. Esta propuesta definitivamente fortalecería la política social a mediano plazo con una de las mejores herramientas para una estrategia sólida de reducción de la pobreza, apoyada mediante el desarrollo y la ampliación del SIAF a todo el sector público.

LA TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO

No hay ninguna duda de que las autoridades de Perú han logrado grandes avances en hacer que el proceso del presupuesto sea más transparente y responsable ante la sociedad civil (cuadro 3.7). En 2000, algunos programas sociales fueron los primeros en colocar sus gastos distrito por distrito en la Web. Luego, dos programas populares de infraestructura –Caminos Rurales y Electrificación Rural– también publicaron en la Red las áreas cubiertas por su trabajo. En febrero, el Ministerio de Economía y Finanzas lanzó el sitio Portal de Transparencia Económica, con información detallada de la ejecución del presupuesto. Esto les proporcionó a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil las herramientas necesarias para empezar a ejercer control sobre los programas sociales y descentralizados: –para comprobar que los gastos en realidad se realizan como se indica; si la focalización es apropiada; y si se produce algún delito motivado políticamente en el uso de los recursos públicos–. Finalmente, la expansión rápida del SIAF a todo el Gobierno permitirá, en una tendencia sin precedentes para los países de América Latina y el Caribe, la revelación total del presupuesto de los ministerios de Defensa y Seguridad Nacional para fines de 2002. El SIAF también se está preparando para apoyar la descentralización a los gobiernos subnacionales.

A pesar de estos esfuerzos, Perú todavía tiene una clasificación muy baja en América Latina y el Caribe en cuanto a la transparencia general del presupuesto. Encuestas nacionales integrales desarrolladas en cinco países de América Latina y el Caribe encontraron que Perú clasifica en quinto lugar debajo de Chile, Argentina, Brasil y México (gráfico 3.4). La encuesta fue desarrollada por la Universidad del Pacífico (Morón, 2001). Se les preguntó a los Congresistas de todos los partidos políticos, a periodistas, a grupos de estudios y a miembros de ONG: ¿Por qué, a pesar de los múltiples esfuerzos recientes, Perú obtiene una clasificación tan baja? Una primera lectura de la encuesta multinacional muestra las características detalladas del marco legal de Perú y, aún más importante, las percepciones predominantes sobre la transparencia del presupuesto en la sociedad civil.

Perú tiene una clasificación favorable en cuanto al marco legal en torno de la transparencia del presupuesto. La encuesta subraya las normas existentes que están a favor del conocimiento y los mecanismos públicos del presupuesto como el Portal, que promueve una gestión transparente del gasto público, o el SIAF, que mejora la ejecución de presupuestos. La formulación de presupuestos, sin embargo, enfrenta un obstáculo: el gasto inercial, que impide un ajuste adecuado entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades. Por su parte, la auditoría de los presupuestos se ve afectada por el papel

**CUADRO 3.7 CLASIFICACIONES DE TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO
(NOVIEMBRE DE 2001)**

Área/Puntuación	Perú A	Promedio de América Latina y el Caribe* B	A-B
Conocimiento general (puntuación global)	3,4	3,6	-0,2
Formulación			
Poderes Legislativos	3,8	3,4	0,4
Participación de la sociedad civil	1,6	1,8	-0,2
Presupuesto es inercial	2,1	2,5	-0,4
Presupuesto sigue las prioridades M-T	1,6	2,4	-0,8
Modificación en el año			
Participación legislativa	3,0	2,9	0,1
Conciencia de la sociedad civil	1,7	2,2	-0,5
Ejecución			
Evaluación de impacto de final de año	1,5	2	-0,5
Seguimiento de las metas físicas	1,8	2,2	-0,4
Índices de transparencia del presupuesto (General)	2,7	3,0	-0,3
Formulación	2,5	2,7	-0,2
Aprobación	2,4	2,6	-0,2
Ejecución	2,4	2,6	-0,2
Fiscalización	1,9	2,3	-0,4
Calidad de los datos			
Confiabilidad de los datos de INE	2,4	3,2	-0,8
Independencia del Ejecutivo	2,1	2,7	-0,6
Supervisión			
Transparencia en la licitación de los precios	2,4	2,8	-0,4
Conocimiento de los sueldos públicos	2,4	2,6	-0,2
Confiabilidad de las auditorías internas	1,7	2,6	-0,9
La Contraloría lucha contra la corrupción	1,9	2,6	-0,7
Se aplicaron sanciones por mal uso	2,7	3,1	-0,4
Cumplimiento con los informes			
Formulación	1,9	2,0	-0,1
Aprobación	2,2	2,8	-0,6
Ejecución	1,8	2,3	-0,5
Fiscalización	1,5	2,0	-0,5

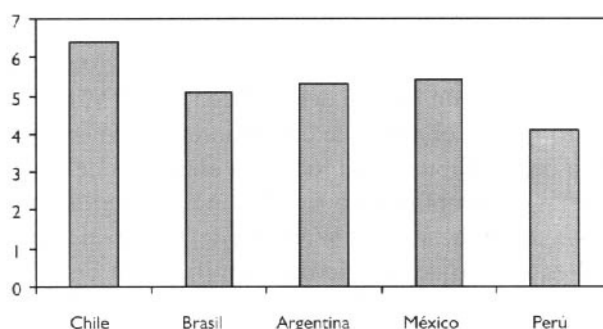
* También incluye a Argentina, Perú, México y Chile.

Fuente: Moron (2001).

reducido de la Contraloría en el control del gasto público. Además, esta Oficina no tiene ninguna autoridad legal para emitir sanciones contra los funcionarios públicos hallados culpables de una acción reprobable. Finalmente, la encuesta también encuentra que no existe ningún requisito mínimo de formato para informar en el SIAF, lo que impide una lectura fácil de la base de datos del presupuesto.

A pesar de un marco legal positivo, el obstáculo principal a la transparencia del presupuesto es que el público sigue siendo escéptico en Perú. Las clasificaciones de transparencia del presupuesto permiten una lectura detallada de los temas detectados por la encuesta (cuadro 3.7), clasificados por etapa: formulación, modificaciones en el año y ejecución; o por área: índices de la transparencia general, calidad de datos, supervisión y presentación de los informes. Nuestro análisis de las percepciones seleccionadas se aso-

**GRÁFICO 3.4 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO.
CLASIFICACIÓN PROMEDIO EN UNA ESCALA DE 1 A 10**



Fuente: Morón (2001).

cia o a una diferencial mayor (brecha) entre Perú y el resto de América Latina y el Caribe, o a la puntuación baja obtenida en la encuesta¹³:

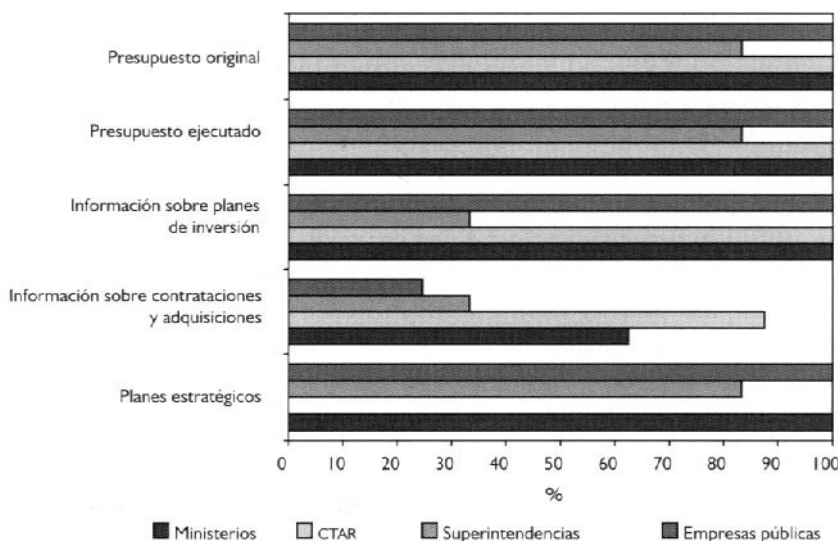
- *Formulación del presupuesto.* Las percepciones indican que el Congreso peruano tiene poderes por encima de la media para influenciar la formulación de presupuestos; y otros afirman que el presupuesto no respeta las prioridades a mediano plazo. El primer resultado es sorprendente, ya que cerca de 69% de los encuestados también consideran que los Congresistas no tienen la capacidad para evaluar el presupuesto.
- *Modificaciones en el año.* La percepción del público es que el Congreso peruano tiene una participación mayor en las modificaciones de presupuestos durante el año que en el resto de América Latina y el Caribe; pero que el conocimiento de la sociedad civil sobre estos ajustes está significativamente por debajo del de otros países.
- *Ejecución del presupuesto.* El control y evaluación del gasto del público en Perú aparece como con un retraso significativo cuando se compara con América Latina y el Caribe en términos regionales.
- *Índices de transparencia general.* La percepción del público es muy homogénea con respecto a la brecha asociada a las diferentes etapas del proceso del presupuesto, con la puntuación más baja asignada a la fiscalización del presupuesto.
- *Calidad de datos.* El público claramente desconfía de los datos del INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Información), así como de su independencia del Poder Ejecutivo. El INEI clasifica bajo también en términos regionales.
- *Supervisión.* La percepción del público asigna las calificaciones más bajas de supervisión a las auditorías internas y a la Contraloría. El grado de transparencia de los procesos de licitación y las sanciones por el mal uso de los fondos públicos se perciben como necesitados de mejoras.

¹³ Las puntuaciones son el promedio de la respuesta total en una clasificación 1-5.

- *Presentación de los informes.* La formulación del presupuesto indica una clasificación que está cerca del resto de América Latina y el Caribe. La percepción del público apunta hacia brechas significativas respecto de la fiscalización, aprobación y ejecución.

Entretanto, el Gobierno de Perú está haciendo esfuerzos extraordinarios para mejorar la transparencia. Una encuesta interna desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre los informes, y el grado de cumplimiento de las directivas que se referían a la transparencia del presupuesto en todas las entidades del sector público, muestra el notable avance en el cumplimiento (cuadro AE.25 y gráfico 3.5). En 2002, los únicos informes que falta publicar en la Web son: (i) MEF: –el equilibrio consolidado del sector público, el equilibrio del Fondo de Estabilización Fiscal y la evaluación de los indicadores financieros y físicos; (ii) Fonafe: –auditorías de estados financieros y resultados de la evaluación de indicadores de gestión; (iii) ONP (Pensiones): –estados financieros consolidados tanto de la reserva provisional como del Fondo de Ahorro Nacional (Fonahpu). Considerando el grado de cumplimiento de las directivas, la única área común donde se encontraron puntos débiles generalizados es en la contratación de los empleados y en los contratos de adquisiciones públicas. Por su parte, los CTAR y la mayoría de las entidades públicas no revelan sus planes estratégicos, mientras que las empresas públicas todavía no revelan información económica relacionada con sus proyectos de inversiones.

GRÁFICO 3.5 PORCENTAJE DE ENTIDADES DEL GOBIERNO QUE PUBLICAN LA INFORMACIÓN



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Recomendaciones

Se propone un conjunto de acciones adicionales para mejorar la transparencia:

- Fortalecer la capacitación y el asesoramiento con mejores herramientas de aprendizaje para que el Congreso peruano y la sociedad civil supervisen el presupuesto. La creación reciente de una Comisión de Economía conjunta, con miembros del MEF y del Congreso es un paso positivo en la dirección correcta.
- Se debe aumentar el presupuesto para la auditoría interna y para la Contraloría. La falta de fiscalización y prácticas proclives a la corrupción son temas recurrentes en este informe.
- Los informes del SIAF deben ser fáciles de usar¹⁴, y se debe considerar una prioridad permanente el aumento de la capacidad de uso en toda la nación.
- Se debe hacer un esfuerzo especial para que los productos lleguen a las poblaciones fuera de Lima, especialmente las transferencias a los gobiernos subnacionales, dado que serán vitales para apoyar el proceso de descentralización.
- Completar los planes oficiales en curso para que las publicaciones del sector público estén al alcance de todos.

¹⁴ Funcionarios del SIAF informaron que han completado un Portal Amigable (módulo especial) en agosto.

Página en blanco a propósito

LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

¿El mayor gasto público compra mejores resultados en los logros sociales? En Perú, ha habido pocos esfuerzos empíricos para evaluar las pruebas que apoyan esta creencia tan común y para determinar la eficiencia en el uso de mayores recursos. Sin embargo, se reconoce comúnmente que reducir los desembolsos improductivos, aumentar el gasto social y mejorar su eficiencia y calidad son elementos fundamentales de los países que han logrado estabilidad macroeconómica y han decidido buscar activamente la reducción de la pobreza. Las filtraciones y la mala focalización son dos deficiencias importantes que afectan la eficiencia del gasto en favor de los pobres. Por un lado, la ejecución del presupuesto sumamente descentralizada trae consigo la posibilidad de filtraciones significativas en el flujo de los recursos hacia los beneficiarios finales de los programas sociales. Las fugas pueden minar la política social debido a su capacidad de impedir que un insumo crítico –el gasto público– produzca los resultados sociales deseados. La introducción de una herramienta innovadora, una Encuesta de Seguimiento del Gasto Público (ESGP), revela la existencia de grandes filtraciones en los mecanismos de transferencia de ingresos a los gobiernos locales y hacia abajo, en particular para el programa Vaso de Leche, el programa complementario de alimentos más importante en Perú. La misma encuesta nacional indica que las fugas más significativas no se encuentran en los orígenes de la cadena, en los gobiernos centrales y locales, lo que es un logro muy positivo para el sistema de gestión financiera, sino en los niveles intermedios y más bajos de la cadena, a medida que los recursos se acercan más a los beneficiarios. Las transferencias a los gobiernos locales también se complican por la insuficiencia de control de auditorías y la poca transparencia existente. Por otro lado, la mala focalización desvía los desembolsos en favor de los pobres hacia los no pobres. Las tasas de focalización en los programas sociales varían extraordinariamente en Perú y su grado

de regresividad o progresividad proporciona una imagen mixta. Los resultados que se basan en la encuesta de hogares muestran que la focalización es adecuada para Desayunos Escolares, pero inadecuada para otros programas como Essalud y Comedores Populares. En primer término, este capítulo aborda brevemente la evidencia empírica que justifica el aumento del gasto en los sectores de educación y salud; luego lo profundiza para describir plenamente los resultados principales de la ESGP de Perú; y finalmente, evalúa la calidad de la focalización del gasto en favor de los pobres en Perú.

¿COMPRA EL MAYOR GASTO DEL GOBIERNO MEJORES RESULTADOS EN EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE SALUD?¹

El mayor gasto público en salud y educación mejora tanto el acceso a las escuelas como los logros y reduce las tasas de mortalidad en lactantes y niños. Existe un mayor reconocimiento de que las asignaciones de gastos a favor de la educación y la salud pueden impulsar el crecimiento económico, a la vez que promueven la equidad y reducen la pobreza. A menudo, la justificación para el mayor gasto público en educación se basa en su repercusión sobre los ingresos de toda la vida de los individuos (es decir, la tasa social de retorno, la más alta en educación primaria, luego en la secundaria). De igual manera, el fundamento del mayor gasto en salud se encuentra justificado porque reduce la repercusión de enfermedades en los años de vida productiva de la población. No obstante, la evidencia empírica no ha sido concluyente, especialmente si los recursos públicos se usan de forma ineficiente y dispar y si el gasto público desplaza al gasto privado en los sectores sociales. Mediante el uso de un modelo y de una base de datos de muestra cruzada desarrollada por Gupta, Verhoeven y Tiongson (1999), los datos del Perú se agregaron a una muestra de alrededor de 50 países, y el estimado subsiguiente siguió una técnica de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) y una regresión lineal de mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS) (cuadros 4.1a-b)². Los resultados sumamente sólidos para la educación y los indicadores de salud muestran que:

- El gasto total de educación tiene coeficientes mixtos: uno estadísticamente significativo como determinante de las tasas de matrícula en la educación secundaria, pero otros insignificantes como determinantes de las tasas de matrícula en la educación

¹ Esta sección se basa fundamentalmente en Gupta, Verhoeven y Tiongson (1999), quienes cortésmente facilitaron el banco de datos del FMI para éste y que, además, permitieron incluir a Perú en su congruente banco de datos a fin de hacer posible los estimados que llevaron a los resultados que aquí se presentan.

² Los mínimos cuadrados ordinarios están conectados por heteroscedasticidad y la regresión 2SLS se utiliza para abordar el problema de la causalidad inversa (por ejemplo, un mayor gasto en educación primaria puede tener un efecto positivo en la matrícula, pero una mayor demanda de educación primaria, reflejada en tasas de matrícula más altas, también pueden proporcionar un impulso para un mayor gasto). También se aplicó un tercer método de estimación, el procedimiento aparentemente no relacionado de regresión (SUR) y los hallazgos se mantuvieron sólidos a los cambios en la especificación, los instrumentos y las ponderaciones definidos. Al evaluar los resultados de la regresión, se debe tener en cuenta que cierto grado de multicolinealidad entre las variables afecta los errores estándar de los coeficientes. Afortunadamente, las variables para el gasto sectorial general no suelen estar correlacionadas con otras variables independientes, excepto el gasto de salud con el analfabetismo de adultos. La técnica de White se utiliza para corregir la heteroscedasticidad y la prueba de Sargan se usa para avaluar la especificación 2SLSL.

**CUADRO 4.1A RESULTADOS DE LA REGRESIÓN PARA LOS INDICADORES DE EDUCACIÓN:
REGRESIONES LINEALES^a**

	Tasas de matrícula			
	Primaria y secundaria brutas		Secundaria bruta	
	OLS (ponderado) ^b	2SLS (ponderado) ^c	OLS (ponderado) ^b	2SLS (ponderado) ^c
Constante	53,81 (42,65)	36,28 (27,38)	23,04 (18,92)	***31,10 (11,25)
Gasto de educación primaria y secundaria (% de gasto total de educación)	-0,19 (0,30)	-0,20 (0,31)	0,12 (0,11)	*0,22 (0,11)
Gasto de educación (porcentaje del PIB)	1,18 (1,47)	0,80 (1,52)	***2,43 (0,95)	*1,86 (1,08)
Población de 0-14 años de edad (porcentaje de población)	0,17 (0,98)	0,85 (0,77)	** -0,76 (0,37)	***-0,77 (0,26)
Tasa de mortalidad infantil (por miles de niños 0-5 años)	** -0,12 (-0,06)	***-0,21 (0,07)	***-0,01 (0,03)	*-0,07 (0,03)
Ingresos per cápita en términos de PPP ^d	1,82 (2,20)	-0,086 (1,32)	***3,07 (1,16)	** 1,65 (0,81)
Urbanización (porcentaje de la población)	0,53 (0,37)	**0,71 (0,32)	***0,45 (0,15)	***0,45 (0,13)
R cuadrado ajustado	53,78%	48,46%	78,15%	81,05%
Número de observaciones	43	42	44	43
Estadístico F	***17,45	***12,29	***60,40	***81,64
Valor P	0,00	0,00	0,00	0,00

a. Los errores estándar robustos se encuentran entre paréntesis: *** indica la importancia a nivel de 1%, ** importancia a nivel de 5%, y * importancia a nivel de 10%.

b. Por el analfabetismo de adultos.

c. Instrumentos empleados: la ayuda en el porcentaje de los gastos del gobierno, el gasto militar como porcentaje de los gastos del gobierno, proporción del gasto de educación no asignado y el gasto total del gobierno.

d. Multiplicado por 1.000. PPP = Paridad del Poder de Compra.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

primaria y secundaria bruta combinada. En la regresión 2SLS de educación secundaria bruta, el coeficiente del gasto combinado de educación primaria y secundaria también es estadísticamente significativo³. En términos generales, el estadístico F es significativo en el nivel de 1%. Otras variables cuyos coeficientes también parecen significativos estadísticamente son la población, la tasa de mortalidad infantil, los ingresos per cápita y la urbanización.

- El gasto total de salud tiene un efecto estadísticamente significativo en ambos resultados: la mortalidad infantil y en la niñez. Su coeficiente parece débilmente significativo en las regresiones 2SLS de mortalidad infantil y en la niñez. Otras variables cuyo coeficiente parece estadísticamente significativo son: la tasa de analfabetismo de adultos y los ingresos per cápita.

Las implicaciones de política de estos resultados son obvias.

³ Las regresiones no permiten llegar a ninguna conclusión sobre los cambios en el nivel de gasto en educación primaria y secundaria, en oposición a la proporción de dicho gasto en el gasto total.

CUADRO 4.1B RESULTADOS DE LA REGRESIÓN PARA LOS INDICADORES DE SALUD: REGRESIONES^a LOGARÍTMICAS DOBLES

	Mortalidad infantil		Mortalidad de niños mayores	
	OLS	2SLS (ponderado) ^b	OLS	2SLS (ponderado) ^b
Constante	***5,64 (0,89)	***5,49 (0,87)	***6,44 (1,13)	***6,31 (1,15)
Gasto de salud (porcentaje del PIB)	-0,11 (0,09)	*-0,14 (0,08)	0,11 (0,076)	*-0,14 (0,07)
Tasa de analfabetismo de adultos (porcentaje de la población de 15 o más años)	***0,35 (0,07)	***0,39 (0,07)	***0,36 (0,08)	***0,39 (0,08)
Ingresos per cápita en términos de PPP	** -0,30 (0,12)	** -0,34 (0,13)	** -0,37 (0,15)	** -0,39 (0,15)
Urbanización (porcentaje de la población)	-0,19 (0,18)	-0,12 (0,22)	-0,24 (0,19)	(0,20)
Acceso al saneamiento (porcentaje de la población)	0,06 (0,10)	0,08 (0,11)	0,10 (0,12)	0,11 (0,13)
R cuadrado ajustado	75,75%	79,89%	77,97%	78,85%
Número de observaciones	31	29	31	29
Estadístico F	27,49	50,99	46,10	65,00
Valor P	0,00	0,00	0,00	0,00

a. Ver la nota 1 en el cuadro 4.1A.

b. Instrumentos empleados: la ayuda en el porcentaje de los gastos del gobierno, el gasto militar como porcentaje de los gastos del gobierno y el gasto total del gobierno.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

Recomendaciones

- El Gobierno de Perú ha tomado la decisión correcta al decidir aumentar la proporción de recursos públicos asignados a la educación y la salud. Sin embargo, se requiere cautela al usar estas cifras para calcular los recursos presupuestarios necesarios para lograr metas específicas en las áreas sociales, porque la falta comprobada de importancia de algunos coeficientes fundamentales (por ejemplo, el gasto combinado de educación primaria y secundaria en las tasas brutas de matrículas en primaria y secundaria) confirma que hay también otros determinantes importantes que se deben tener en cuenta.
- Existen implicaciones positivas que se refuerzan mutuamente entre los resultados sociales: por ejemplo, una tasa más alta de analfabetismo tiene un impacto positivo en los resultados de salud; lo mismo sucede con una tasa de mortalidad más baja en una tasa más alta de matrícula de educación.
- Como lo indica el estudio mencionado más abajo, no es suficiente un incremento de los recursos. Para lograr los resultados deseados, es esencial mejorar la eficiencia reduciendo de las fugas y perfeccionando la focalización para asegurar que los fondos en realidad lleguen a sus verdaderos beneficiarios.

Un análisis adicional muestra que la eficiencia del gasto público de Perú está por debajo del promedio de América Latina para la salud, pero por encima de la media para la educación, y en relación con los promedios mundiales, son válidos resultados similares, pero estos índices deben tomarse con cierto escepticismo.

- El nivel de eficiencia de Perú en el logro de resultados de salud se encuentra por debajo tanto de América Latina como de los promedios del mundo. Dos índices –uno técnico y otro relativo– miden la eficiencia del gasto público en salud en los países latinoamericanos durante el período 1990-98 (cuadro 4.2). Estos índices combinan cinco resultados: la expectativa de vida, la mortalidad infantil, la mortalidad de niños menores de 5 años, la malnutrición por estatura para la edad y la malnutrición por peso para la edad. El índice de eficiencia técnica varía de 76 a 94%, bastante por debajo de los países de América Latina y de los promedios mundiales en la mayoría de los indicadores de salud, en particular en malnutrición por estatura, mortalidad de niños menores de 5 años y expectativa de vida. El índice de eficiencia relativo se encuentra por debajo de 100 en la mayoría de los casos (excepto malnutrición por peso), lo cual refleja que, en comparación con los puntos de referencia de los países de América Latina y dados sus insumos –el gasto de salud y una tendencia temporal (una proxy del progreso tecnológico)–, a Perú le podría ir mejor si mejorara sus resultados de salud (Jayasuriya y Wodon, 2001)⁴.
- Los indicadores de resultado para los insumos educacionales de Perú parecen aceptables en comparación con los países de América Latina y los promedios mundiales, pero existen graves deficiencias de calidad y de equidad. Las tasas de matrícula en la educación primaria y secundaria son los indicadores de resultado para el sector de educación; y el gasto de educación, el alfabetismo de adultos (que no es un resultado sino un insumo, ya que estamos considerando el desempeño en la educación primaria y secundaria) y una tendencia temporal son los insumos. El índice de eficiencia técnica de Perú para la matrícula primaria neta es 77%, a la par de otros países latinoamericanos; mientras que para la matrícula secundaria neta es 72%, muy por encima del 51% del promedio de los países de América Latina. A pesar de estos avances, las graves deficiencias educacionales todavía son relevantes en términos de la muy baja calidad de los servicios de educación y de las calificaciones de los docentes, especialmente en las zonas rurales, y en cuanto a la gran desigualdad de los recursos dedicados a la educación privada y pública (Instituto Apoyo, 2002b; Wodon, 2002).

⁴ Los valores del índice técnico de eficiencia muestran el nivel de eficiencia del gasto por país, con un valor de 100 que indica que un país ha logrado el resultado máximo posible dados sus insumos. El índice relativo de eficiencia mide la eficiencia del gasto de cada país con relación a un punto de referencia regional para América Latina, tomando como punto de referencia el promedio directo para los países de la muestra. Los insumos que se han tomado en cuenta para el análisis son: el nivel del gasto en la salud, niveles de educación de adultos (según los mide la proporción de la población adulta que es alfabeto) y el tiempo. Se han llevado a cabo pruebas de sensibilidad con variables adicionales de insumos, tales como el PIB per cápita, pero la clasificación relativa de varios países no cambia mucho.

CUADRO 4.2 PERÚ: LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO PARA LOGRAR RESULTADOS SOCIALES, 1990-1998

	Eficiencia técnica	En relación con		Eficiencia técnica	En relación con		Eficiencia técnica	En relación con	
		América Latina	Mundo		América Latina	Mundo		América Latina	Mundo
SALUD		Expectativa de vida			Mortalidad infantil			Mortalidad de menores de 5 años	
Perú	81,6	97,7	100,9	94,5	98,6	98,8	89,9	98,1	98,3
América Latina	83,4		103,2	95,9		100,3	91,6		100,2
Mundo	80,9	96,9		95,6	99,7		91,4	99,8	
		Malnutrición- estatura			Malnutrición- peso			Salud combinada	
Perú	76,2	89,2	91,5	94,3	101,3	107,7	87,3	97,1	99,5
América Latina	85,4		102,5	93,1		106,3	89,9		102,4
Mundo	83,3	97,6		87,6	94,1		87,8	97,6	
EDUCACIÓN		Matrícula primaria neta			Matrícula secundaria neta			Educación combinada	
Perú	77,1	100,9	104,1	71,8	141,0	132,8	74,4	116,9	116,2
América Latina	76,4		103,1	50,9		94,2	63,7		99,4
Mundo	74,1	97,0		54,0	106,2		64,1	100,6	

Nota: El valor 100 refleja el promedio para la región de América Latina y el Caribe.
Fuente: Jayasuriya y Wodon, 2001.

RASTREO DE LAS FILTRACIONES DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN PERÚ: UNA ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO⁵

Esta sección se centra en las filtraciones de los fondos públicos a través de los municipios (distritos) en Perú. La “filtración” se define como la porción de los fondos públicos que no llega a los beneficiarios finales proyectados, sino que se desvía para otros fines, entre ellos, la ganancia privada u otra ganancia potencialmente legítima, pero que son claramente finalidades no programadas. Este estudio particular de las filtraciones es distinto del estudio de la corrupción per se. Los estudios sobre corrupción examinan la distracción directa de los fondos públicos y la recepción de sobornos por parte de funcionarios públicos que son claramente ilegales y fraudulentos en lo que respecta a la intención (Rose-Ackerman, 1999; Seligson, 2002; Treisman, 2000). En vez de ello, la investigación de las filtraciones, comienza con la pregunta: ¿Por qué los gastos públicos a menudo no producen los aumentos concomitantes de los indicadores de resultado social⁶? Aunque hay muchos factores que se incluyen en la respuesta a esa pregunta, sólo recientemente se ha tomado en cuenta que parte de la explicación reside en el hecho de que los factores institucionales, al igual que las limitaciones de organización locales, o la ganancia privada impiden que algunos fondos públicos en realidad lleguen alguna vez a sus supuestos beneficiarios. Esta “fuga” de los fondos públicos en Perú es el tema de la presente investigación.

El trabajo en las filtraciones del gasto público se encuentra en una etapa pionera a nivel mundial. Se basa en el trabajo seminal desarrollado por el Banco Mundial en África, y de manera muy particular en Uganda. Reinikka y Svensson (2002) descubrieron que sólo el 13% de los gastos no relacionados con sueldos efectuados por el Gobierno Central fue recibido por las escuelas locales en Uganda. El estudio de Perú profundiza el enfoque seguido en el estudio de Uganda, principalmente porque puede detectar las filtraciones en *cada* nivel de la cadena, desde la primera emisión de los fondos públicos en el nivel central, hasta el consumidor en el nivel del hogar. El estudio de Uganda sólo consideró la filtración nacional/individual y, por tanto, no pudo atribuir filtraciones a cada eslabón de la cadena. Como resultado de este enfoque más integral y desagregado, surgen los resultados sorprendentes que se presentan aquí, especialmente porque es posible identificar los pasos específicos en los que se producen las principales filtraciones y también cuantificarlas. Es más, como la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público de Perú especifica el sitio exacto y los factores causales clave, responsables de las filtraciones, ofrece a los encargados de la formulación de políticas una clara dirección para tratar

⁵ Esta sección se basa en los hallazgos de una encuesta nacional desarrollada de forma conjunta con el Instituto Apoyo (2002a).

⁶ Un modelo paramétrico (Simulations for Social Indicators and Poverty, SIMSIP) reciente, desarrollado por el Banco Mundial (Wodon et al., 2001) para calcular el efecto proyectado de los insumos fiscales en resultados sociales seleccionados, especialmente las Metas del Milenio, no toma en cuenta las diferencias por país en filtraciones del gasto público en sus cálculos y las supone constantes en sus proyecciones. Si se desarrollara de manera regular y en varios países, la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público podría no sólo modificar los resultados de SIMSIP, sino establecer líneas de base para los países con similares niveles de filtraciones.

el problema⁷. Al hacerlo, considera la manera en que se obtienen y distribuyen los recursos y examina tanto la conducta del proveedor como la del hogar, lo que permite identificar cuánto gasta el gobierno en productos equivocados o en gente equivocada y, a la vez, permite inferir qué instancias de la cadena pueden señalarse con una presunción razonable de corrupción como los “peores infractores”. Finalmente, la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público de Perú va precedida de una minuciosa exposición del sistema de transferencias del Gobierno Central a los municipios y sus deficiencias.

El enfoque adoptado para medir las filtraciones es emplear los instrumentos de la encuesta en cada nivel del proceso de transferencia de los fondos del Gobierno desde la autoridad central hasta el hogar. El estudio utilizó datos de 120 de los 1.828 municipios que existen en Perú. Los datos utilizados se obtuvieron de manos del Gobierno Central en cuatro transferencias a los municipios administrados por el GdP: Foncomun, el canon minero, el canon/sobrecanon petrolero y el Programa Vaso de Leche. Debido a que todos estos programas, con excepción del último, no van más allá del nivel de municipio, la profundización de la investigación sobre las filtraciones se concentra en el último de los cuatro programas, es decir, el programa denominado Vaso de Leche. Y es precisamente en el rastreo del flujo de los fondos de este programa donde la investigación intenta realizar su contribución más innovadora, aunque no exclusiva. Usando los datos de la encuesta en el nivel del municipio, en el nivel de los comités locales de distribución de leche y, finalmente, en el hogar beneficiario, es posible rastrear el flujo y la filtración de los fondos centrales desde la parte superior de la cadena hasta el último eslabón. La metodología es muy compleja, no sólo porque incluye comparaciones de niveles múltiples, sino porque el insumo mismo se transforma de dinero en efectivo en productos básicos de consumo a medida que los fondos se mueven desde la parte superior hasta la inferior, y a medida que “el producto básico mismo” se convierte en realidad en productos básicos, puesto que el programa no se limita sólo a leche o productos lácteos, a pesar de su nombre. Luego, el producto se transforma en el nivel del hogar, ya que los productos alimenticios se mezclan con otros alimentos antes de servirse. No obstante, a pesar de esta complejidad, ha sido posible determinar la magnitud relativa de las filtraciones en cada nivel.

Los resultados de la encuesta envían una importante señal de advertencia: las filtraciones en Perú son significativas y mucho más generalizadas y extensas en la parte inferior de la cadena que en la parte superior. De todo el monto de fondos públicos concebidos para el programa Vaso de Leche, apenas un 29% llega a sus supuestos beneficiarios. Esto no significa que 71 centavos de cada dólar se pierdan por completo en costos de corrupción. Más bien, significa que los recursos desviados tienen fugas al exterior mediante una combinación de costos administrativos fuera del presupuesto; gasto en productos no elegibles; entregas en especie a aquellos que no son beneficiarios del programa; cargos por artículos sobrevaluados; y, en último término, aunque no menos importante, corrupción propiamente dicha. Los resultados también desafían el criterio predominante en la última década de que las organizaciones que se encuentran más cerca del pueblo se des-

⁷ El estudio es tan detallado que permite identificar las entidades que se suponen como los “peores infractores” en la producción de filtraciones (y la cantidad calculada de cada una de ellas).

empeñan en realidad mejor en la prestación de servicios. Éste no es necesariamente el caso si el programa no tiene un diseño adecuado o si las organizaciones locales no son transparentes y no practican la rendición de cuentas, como parece ser el caso de los comités del Programa Vaso de Leche en Perú. Los comités son organizaciones híbridas donde tanto el Gobierno como los beneficiarios se encuentran representados. Están constituidos por tres representantes del Gobierno y tres representantes de los beneficiarios del Programa, elegidos democráticamente por sus miembros en general. Los representantes del Gobierno son el alcalde del municipio; otro funcionario municipal; y un representante del Ministerio de Salud (Minsa). Además, un representante de la Asociación de Productores Agrícolas de la región tiene derecho a participar en el comité. La relación entre estos comités y los beneficiarios directos tiene, al menos, dos características. Primero, la información es asimétrica: los beneficiarios finales tienen acceso limitado a la información relacionada con las decisiones que toman los comités. Por otra parte, los beneficiarios también tienen información limitada en relación con qué cantidad de recursos tienen derecho a recibir del Programa y cuáles son los procedimientos que deben realizar para conseguirlos. Segundo, existe una falta de transparencia y de rendición de cuentas de los comités tanto ante los beneficiarios como ante los escalafones superiores del Gobierno. Además de estas dos características, es muy probable que también exista, en muchos comités, un nivel algo bajo de capacidad de gestión. De todos modos, lo real de todo este asunto es que los comités dominan tanto el manejo del Programa a nivel local que pueden desviar los recursos de su finalidad original, sin que las autoridades oficiales superiores (por ejemplo, el MEF) o los supuestos beneficiarios les pidan cuentas o los sancionen por hacer esto, debido a que no saben lo que pasa al respecto. Así, los comités disponen de los recursos a su discreción y a veces acaban viciando, aunque no sea deliberadamente, los efectos esperados del Programa. Este arreglo es, desde luego, muy distinto del entorno participativo deseable en el que los ciudadanos de una comunidad pueden observar, conversar, e incluso discutir directamente con aquellos que les proporcionan servicios clave y en el que podrían responsabilizar de sus acciones a dichos individuos y organizaciones. Por el contrario, en el Programa Vaso de Leche tenemos el caso de los comités híbridos (constituidos tanto por representantes del Gobierno como representantes elegidos) que se pusieron en control directo de un programa de desarrollo, que, debido a la falta de rendición de cuentas y transparencia, pueden distorsionar sus metas y/o convertirse en buscadores de ingresos que benefician no a la colectividad sino a sus propios y particulares intereses. Esto, desde luego, indica que el Programa tiene graves problemas de diseño. Estos comités se encuentran más allá del alcance de los ciudadanos comunes y con frecuencia están dominados por “representantes” egoístas y con un estilo propio, que buscan su ventaja, ingresos y beneficios, y que, se supone, representan a los beneficiarios del Programa. Las pruebas acumuladas en este estudio nos permiten no sólo comparar directamente las distracciones (referidas aquí como “filtraciones”) de los recursos públicos para ganancias privadas o para una finalidad distorsionada en cada nivel de la “cadena alimentaria” de la asistencia pública, sino también concluir que, en este caso, a medida que bajamos un nivel en “la cadena”, encontramos una *mayor* distracción de fondos. Por tanto, la creencia convencional de que cada órgano local es necesariamente más responsable que las autoridades nacionales y públicas queda totalmente desmentida.

Los principales resultados anticipados que se presentaron anteriormente merecen algunas advertencias. La encuesta se realizó en un país que en los tres últimos años ha experimentado una reestructuración en la forma de manejar y controlar los gastos públicos mediante el sistema de gestión financiera integrado (SIAF) (Capítulo III). Por ese motivo, puede ser que nuestro resultado central sea uno que no se repita fácilmente en ningún otro sitio. El SIAF permite que casi todos los gastos del Gobierno Central lleguen a los municipios para los que estaban concebidos, y nuestros resultados confirman que la mayoría llega sin grandes retrasos, aunque su volatilidad y la supervisión continúan siendo, hasta cierto punto, un problema en algunos casos. Sin embargo, en las situaciones en las que las filtraciones son grandes, se encuentran más abajo del nivel del municipio. Por tanto, en Perú, las filtraciones aumentan exponencialmente a medida que los fondos centrales se apartan de la capital y bajan a los comités y las familias. Los estudios futuros en otros países en los cuales los fondos centrales se encuentran menos controlados pueden encontrar que las filtraciones son también grandes en el nivel local, pero quizá sean mucho mayores en los niveles altos de lo que son en Perú. En ambos casos, las filtraciones son importantes y tienen implicaciones negativas graves para el desarrollo. Además de esto, se necesita una encuesta de seguimiento porque todavía no se ha instalado un SIAF municipal en todos los municipios. Entonces, aunque las transferencias del Gobierno Central a los municipios se encuentran bien registradas, no existe un control virtual mayor sobre lo que sucede dentro del municipio una vez que éste recibe sus transferencias y las mueve hacia abajo. La metodología de la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público no permite medir otros tipos de fugas como, por ejemplo, inflar los precios de los productos lácteos. Sin embargo, permite una medición indirecta mediante la comparación de la variación de precios para la misma leche o producto derivado de la leche, a través de la medición de sobreprecios con respecto a precios minoristas en supermercados.

La importancia de las transferencias intergubernamentales

El Gobierno de Perú se ha comprometido a mejorar la eficiencia de su gasto social y la calidad de la prestación de servicios sociales a nivel local, incluidos sus programas nutricionales. El GdP ha reconocido que un mayor gasto social necesita descentralizarse y se ha dado cuenta de que esto implica delegar más responsabilidades presupuestarias en las Unidades Regionales de los Ministerios (en particular los de Educación y Salud), y crear mecanismos eficaces para transferir los recursos a los gobiernos locales. Aunque estas mejoras son importantes, no necesariamente pueden traducirse en aumentos reales de los fondos públicos que llegan a sus destinos concebidos. Esto se debe a que el GdP carece de una base de comparación sólida para evaluar la calidad, la eficiencia y la eficacia del gasto público más allá del nivel nacional. En realidad, se sabe muy poco acerca de la manera en que se canalizan los recursos (en particular fuera de Lima), y se sabe menos aún sobre qué cantidad de estos recursos inicialmente asignados se gastan de verdad en su finalidad original, qué porcentaje realmente llega a sus supuestos beneficiarios, o cuál es la magnitud de los retrasos de transferencia. La supervisión también es muy mala. Por ejemplo, encontramos que en 78% de los municipios visitados, el Gobierno Central no había llevado a cabo ningún tipo de supervisión con respecto al uso de los recursos del

Programa Vaso de Leche. Es más, en las zonas rurales, sólo el 14% de los municipios recibió algún tipo de supervisión.

Este estudio aplica las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público (ESGP) (i) para detectar, analizar y cuantificar las pérdidas y los retrasos en la transferencia del gasto público, y (ii) para evaluar sus efectos sobre las deficiencias municipales de prestación de servicios. En esta sección, se trata el último tema. Luego, en la próxima sección, se desarrolla una Encuesta de Seguimiento del Gasto Público cuantitativa mediante la recopilación de información que en la actualidad no existe y que, de otro modo, es muy difícil, sino imposible, de obtener sistemáticamente. La información se verifica en los diferentes niveles considerados: el Gobierno Central, la unidad descentralizada del gobierno (si es que la hubiera), las unidades finales de servicio, al igual que todas las otras unidades intermedias.

En Perú, los recursos públicos se distribuyen mediante el uso de dos mecanismos: algunos son asignados en forma central y administrados a través de las oficinas de la división del Gobierno Central y otros son transferidos a los gobiernos locales (municipios). El presupuesto de educación es un ejemplo del primer tipo, mientras que el Programa Vaso de Leche es un ejemplo del segundo. En ambos casos, existe una cadena considerablemente larga de intermediarios entre la oficina original de presupuestación del Gobierno Central y el receptor concebido. Los resultados que se presentan aquí se centran en el último mecanismo, en contraposición al trabajo realizado en Uganda.

Es difícil no exagerar la importancia de las transferencias a los gobiernos municipales. Para los distritos fuera de Lima, las transferencias —en promedio— representan el 72% de sus ingresos totales y, entre los distritos del estrato más pobre, pueden representar más del 90% del ingreso total. Las cuatro transferencias principales del Gobierno Central son Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y Vaso de Leche para todos los municipios y el Canon minero y el canon/sobrecanon petrolero para las provincias y los distritos en regiones en las que se extraen productos mineros y petróleo o en las que se encuentran localizadas las sedes de las empresas mineras y petroleras.

En 2001, estas cuatro principales transferencias del Gobierno Central totalizaron 1,9 miles de millones de nuevos soles (aproximadamente US\$560 millones)⁸. Las transferencias totales a los municipios en 2001 puede desglosarse de tres maneras principales: (i) separando a Lima del resto del país; (ii) dividiendo la muestra en zona urbana y zona rural; y (iii) por el nivel de la pobreza (Anexo D).

- La mayor de las cuatro transferencias es el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), que da cuenta de 1,4 (US\$413 millones) de los 1,9 miles de millones de nuevos soles en 2001 (en algunos distritos representó por encima del 90% de los ingresos totales).
- La segunda transferencia en importancia del Gobierno Central es la del Programa Vaso de Leche, que ascendió a un total de 330 millones de nuevos soles (US\$97 millones) en 2001. Por ley, aproximadamente el 7% del gasto público social en Perú está dedicado a programas nutricionales. Gran parte de este esfuerzo abarca el Pro-

⁸ En el Anexo D se presenta una descripción integral y detallada de los mecanismos de transferencia.

grama Vaso de Leche. Esta transferencia, a diferencia de las otras, se destina específicamente para la compra de los productos del Programa Vaso de Leche. Este programa es muy importante: excluyendo Lima, los municipios en la encuesta informaron un total de 645.346 beneficiarios directos; o, si se amplía esto a la población nacional, equivale a 3.693.406 (de los cuales 2.207.209 son niños entre 0 y 6 años de edad), lo que sugeriría una cobertura aproximada del 92% para niños de 0 a 6 años de edad y para mujeres embarazadas y madres lactantes.

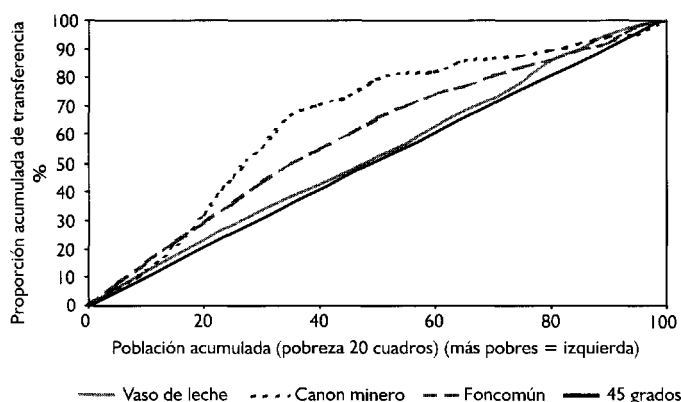
- La tercera más grande de las cuatro transferencias principales es el canon/sobrecanon petrolero que ascendió a 128 millones de nuevos soles (aproximadamente US\$37 millones) en 2001. No obstante, la importancia de la cifra total induce a error en el nivel local. Para el caso de los municipios que reúnen los requisitos para recibir esta transferencia, puede representar tantos y, en algunos casos, más recursos que los de Foncomun.
- De las cuatro transferencias, sólo el canon minero no varía de un mes a otro. Es la cuarta transferencia en importancia y en 2001 distribuyó cerca de US\$24 millones.

¿Cuán significativas son estas transferencias para un peruano en particular? Sobre una base per cápita, las transferencias de Foncomun —el programa más grande de todos— promedian US\$8,57 en Lima por año y US\$18,61 por año en el resto del país. En un país en el cual el PNB per cápita (método Atlas) se encuentra cerca de US\$2.080, la transferencia más grande (Foncomun) no llega a más de nueve décimos de un punto porcentual del PNB per cápita. Una observación similar se aplica a los cánones. No obstante, estos cálculos son algo imprecisos debido a que los fondos se orientan a los pobres —no a toda la población—; y, como los pobres reciben la mayor parte de las transferencias, éstas son más altas cuando los cálculos se hacen teniendo en cuenta sólo a los pobres. Además, estas comparaciones también inducen a error en el caso de Vaso de Leche. El valor en efectivo de esos fondos no es el único factor que se debe considerar puesto que la transferencia proporciona, al menos en teoría, suplementos nutritivos clave para los niños, cuyo estado de nutrición durante la niñez podría repercutir en su salud y productividad futuras.

El gasto en las transferencias intergubernamentales muestra un grado significativo de progresividad. Usando las curvas de Lorenz, el grado más alto de progresividad sucede con la distribución del canon minero, seguido de Foncomun y Vaso de Leche, que exhiben casi una distribución similar a un programa social con cobertura universal (gráfico 4.1)⁹. Estos resultados son congruentes con las leyes que los gobiernan, así como con los resultados de la encuesta. Según la legislación, todas las transferencias, a excepción de las del canon petrolero, se deben distribuir de acuerdo con la población per cápita, ajustadas por los niveles de pobreza¹⁰. Esto es especialmente cierto para la fórmula de asignación de Foncomun, que cuenta a cada residente rural (que, en general, son los

⁹ Como éstas son distribuciones progresivas, las curvas se encuentran por encima de la línea de 45 grados. De otro modo, las curvas estándar regresivas de Lorenz se muestran debajo de esa línea.

¹⁰ El canon o el sobrecanon petrolero se distribuye mediante otros criterios pero, mediante la introducción del factor urbano y rural, toma en cuenta la pobreza como parte de los criterios.

GRÁFICO 4.1 CURVAS DE LORENZ PARA LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

más pobres del país) como dos residentes urbanos. Esto debería significar que las transferencias son mayores en el resto de Perú que en Lima y también que son mayores en las áreas más empobrecidas que en las áreas menos pobres. En la práctica, las contribuciones per cápita de Foncomun son claramente mucho mayores en el resto del país que en Lima. El mismo sesgo en favor de los pobres aparece en el canon minero y, en un grado mucho menor, en el Programa Vaso de Leche (cuadro 4.3).

Recomendaciones

- La fórmula (y criterios) usados para determinar el canon minero y las transferencias de Foncomun no necesitan ningún cambio y se deben mantener.
- Como el problema principal es la transparencia en relación con el monto y la oportunidad de las transferencias, es de interés de las autoridades ponerlas a plena disposición del público y de los beneficiarios directos a través del SIAF y el Portal de Transparencia.

La volatilidad de la mayoría de las transferencias es significativa. Uno de los problemas de largo plazo más graves con los que se enfrentan los gobiernos locales en América Latina es la falta sistemática de confiabilidad de las transferencias del Gobierno Central. En muchos países, estas transferencias a menudo tienen atrasos. La volatilidad se calcula como la desviación estándar de los cambios de porcentaje anuales en los montos de transferencia. Aunque la volatilidad no es directamente un tema de filtración, dificulta la planificación y causa sufrimiento cuando la leche y otros productos alimenticios no se entregan a tiempo. En Perú, mediante el uso del nuevo sistema de gestión financiera que en la actualidad ya se encuentra implementado, se ha reducido la volatilidad, aunque no se ha eliminado, como lo muestran los resultados de la encuesta. En el peor caso, la volatilidad en la transferencia del Programa Vaso de Leche, fuera de Lima, a menudo supera el 10%, y en los distritos más pobres promedia más del 15% (Anexo D).

CUADRO 4.3 TRANSFERENCIAS PER CÁPITA A LOS MUNICIPIOS, 2001
(EN DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS)

	Foncomun	Canon minero	Canon/sobrecanon petrolero	Vaso de Leche
Perú	15,35	1,20	12,51	3,73
Lima	8,57	0,09	NA	3,99
Urbano	8,33	0,09	NA	4,00
Rural	25,24	0,19	NA	3,33
No. de observaciones	177	171	NA	177
Resto de Perú	18,61	1,89	12,51	3,60
Menos pobre	14,38	1,55	10,97	2,96
Pobre	18,94	2,07	11,16	3,54
Más pobre	22,54	1,99	19,47	4,35
Urbano	15,46	1,54	10,22	3,14
Rural	22,73	2,25	17,37	4,21
Pequeño	31,97	1,84	48,15	4,37
Mediano	20,05	1,77	19,40	4,13
Grande	16,28	1,92	10,62	3,39
Más accesible	17,33	1,81	9,81	3,39
Menos accesible	23,72	2,15	20,90	4,47
Capital no provincial	16,98	1,48	11,95	3,73
Capital provincial	21,60	2,69	13,09	3,41
No. de observaciones	1.641	1.296	142	1.641

Fuente: MEF y cálculos del Banco Mundial.

Recomendación

- Debe seguir la expansión del SIAF entre los municipios, pero deben explorarse alternativas para disminuir la restante volatilidad de las transferencias. La volatilidad estructural en las transferencias del canon minero (relacionada con los precios internacionales de los minerales) puede requerir un Fondo de Estabilización (capítulo VIII).

Es insuficiente la comprensión del monto de las transferencias en el nivel local y muy malo el conocimiento del día de llegada de las transferencias. En términos generales, la mayoría de los funcionarios entrevistados en los municipios encuestados afirma tener una comprensión razonable de los diversos programas de transferencia. Sin embargo, esto no es así en el nivel de vecindario. Por ejemplo, la encuesta descubrió que 90% de los municipios en la zona de Lima y 79% en el resto del país afirmaron saber los *criterios de asignación* que se usan para el programa Foncomun. No obstante, la encuesta también descubrió que, cuando se les preguntaba al respecto, sólo el 11% de los funcionarios municipales en Lima –quienes anteriormente habían afirmado tener conocimiento de los criterios– en realidad los conocían. En el resto de Perú, sorprendentemente, el conocimiento era mayor entre aquellos que habían afirmado saberlos, puesto que 67% en realidad los conocían. En lo que se refiere al *monto de las transferencias* esperadas de Foncomun, la base de conocimiento es más razonable puesto que sólo el 5% en Lima y el 15% en el resto de Perú afirmaron no conocerlo. No obstante, en las zonas pobres y

rurales fuera de Lima, este porcentaje de incertidumbre aumentó a casi un tercio. En el caso de las transferencias del canon/sobrecanon petrolero, existe considerable incertidumbre en cuanto a los montos esperados, ya que la mayoría en el resto de distritos de Perú no los sabe. El conocimiento de la fecha de llegada de las transferencias fue mucho más débil en Lima, con un 40% de los municipios que no sabía. En el resto de Perú, el 33% no lo sabía. Se encontraron porcentajes similares para Foncomun y el canon minero (cuadro 4.4).

Recomendación

- La decisión del GdP de incluir transferencias mensuales a cada municipio en un formato fácil de usar en el SIAF a partir de 2002, y de agregar también la metodología que se usó para sus cálculos, debe complementarse con un entrenamiento permanente y con la provisión de información adecuada a las autoridades principales y locales (por ejemplo, los comités del Programa Vaso de Leche).

CUADRO 4.4 MUNICIPIOS QUE NO SABEN EL DÍA DE LLEGADA DE LA TRANSFERENCIA (EN PORCENTAJE)

	Foncomun	Canon minero	Canon/sobrecanon petrolero
<i>Lima</i>	40		
Urbano	42	NA	NA
Rural	38	NA	NA
No. de observaciones	20	NA	NA
<i>Resto de Perú</i>	33	35	40
No pobres	27	29	2
Pobres	49	63	94
Extremadamente pobres	38	30	40
Urbano	61	87	35
Rural	28	28	47
Pequeño	30	30	38
Mediano	39	36	31
Grande	45	62	44
Más accesible	18	21	15
Menos accesible	66	66	64
Capital no provincial	34	33	41
Capital provincial	28	50	29
No. de observaciones	99	74	32

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

La supervisión de las transferencias a los municipios es muy mala. En promedio, sólo a seis de cada diez municipios se les hacen auditorías con respecto a Foncomun y el canon minero, y apenas cerca de un tercio de aquellos elegibles para recibir el canon/sobrecanon petrolero son supervisados por alguna entidad del Gobierno Central. Además, las auditorías del Gobierno Central sólo llegan a los distritos más accesibles mientras que se deja a los distritos más pobres, de tamaño mediano, urbanos y más remotos completamente sin supervisión (cuadro 4.5). La supervisión del Gobierno Central no es

sólo rara sino también irregular, puesto que la mayoría de las auditorías en alrededor de 80% de los casos de Foncomun y del canon minero (43% para el canon petrolero) se hacen anualmente (Instituto Apoyo, 2002).

CUADRO 4.5 MUNICIPIOS QUE ESTÁN SUJETOS A LA SUPERVISIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL (EN PORCENTAJE)

	Foncomun	Canon minero	Canon/sobrecanon petrolero
<i>Resto de Perú</i>	61	61	34
No pobres	75	75	34
Pobres	27	29	16
Extremadamente pobres	52	42	58
Urbano	32	31	21
Rural	67	65	55
Pequeño	67	67	0
Mediano	30	28	31
Grande	58	50	51
Más accesible	78	79	23
Menos accesible	26	19	46
Capital no provincial	62	61	30
Capital provincial	58	56	65
<i>No. de observaciones</i>	100	73	33

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Recomendación

- Se deben reestructurar los procedimientos de auditoría a los distritos para incluir el entrenamiento, la reforma de gestión, y la provisión de auditorías internas y externas más periódicas por parte de la Oficina del Contralor. Esta reforma es particularmente urgente en el caso del canon petrolero.

Las filtraciones en las transferencias de Foncomun y el canon minero parecen muy pequeñas. Esta fuga se define como el porcentaje de transferencia informada por el Ministerio de Economía y Finanzas que no es contabilizada por el municipio. Las filtraciones ascienden a 1,5% en Lima y 0,5% en el resto de Perú para Foncomun, que es el programa más grande, pero se elevan al 7,1% en el caso del Programa del Canon Minero en Lima (impulsado esencialmente por dos resultados aislados), pero son sólo 0,7% en el resto de Perú para este programa¹¹ (cuadro 4.6). Estas filtraciones denominadas pequeñas son tolerables y se puede suponer con seguridad que se deben principalmente a errores de información (el redondeado), o sencillamente a mala recolección de datos debida a registros malos o inexistentes en el municipio.

¹¹ Las cifras del canon/sobrecanon petrolero proporcionadas por el MEF no eran confiables ni completas, de modo que no se incluyeron, pero señalan un área de prioridad para la reforma.

**CUADRO 4.6 FILTRACIONES EN FONCOMUN Y EL CANON MINERO
(EN PORCENTAJE)**

	Foncomun	Canon minero
<i>Lima</i>	<i>1,52</i>	<i>7,12</i>
Urbano	0,15	5,88
Rural	3,66	8,90
No. de observaciones	18,0	17,0
<i>Resto de Perú</i>	<i>0,45</i>	<i>0,70</i>
Menos pobres	0,00	0,00
Pobres	1,11	0,03
Más pobres	1,02	2,47
Urbano	0,00	0,00
Rural	0,89	1,13
Pequeño	1,56	2,76
Mediano	0,35	0,06
Grande	0,00	0,00
Más accesible	0,39	0,40
Menos accesible	0,65	1,38
Capital no provincial	0,83	1,10
Capital provincial	0,00	0,00
No. de observaciones	96	64

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Recomendaciones

- La expansión propuesta del SIAF a nivel municipal debe poder detectar estas fugas tanto de un modo regular como virtual.
- Se debe reformar completamente el registro de transferencias del canon/sobrecanon petrolero.

Importantes deficiencias rodean la falta de pruebas para determinar cuántas de las transferencias de Foncomun, el canon minero y el canon petrolero en realidad van a los gastos corrientes. En 2001, la Ley de Foncomun exigió un límite máximo de 30% dedicado al gasto corriente (100% dedicado a gastos de capital y productos lácteos en los casos del canon minero y de las transferencias de Vaso de Leche). En 2002, se eliminó la restricción de Foncomun, y el Gobierno de Perú dejó a cada municipio en plena libertad para que decidiera la mejor manera de combinar sus recursos. Los resultados de la encuesta muestran que el porcentaje de los recursos de Foncomun asignado al gasto corriente varía entre 27 y 41%, pero estas pruebas no son concluyentes puesto que un número significativo de entrevistados (más de la mitad en el caso de los cánones) no sabía cómo se habían usado las transferencias; otros entrevistados dieron cuenta de más del 100% de los montos, e incluso cerca de otro tercio de los entrevistados sólo pudo dar cuenta de menos del 70% de los fondos de los cánones minero y petrolero (en violación implícita de la Ley) (cuadro 4.7). Sin embargo, estos resultados muestran una deficiencia importante en los mecanismos de transferencia: o sea, la disposición de los municipios para tener alguna idea del uso exacto de los fondos y para cumplir con la relación gastos corrientes/capital necesaria.

CUADRO 4.7 FRACCIÓN DE TRANSFERENCIAS USADA PARA GASTOS CORRIENTES

	Definición no restrictiva ^a		Definición restrictiva ^b	
	Porcentaje	No. de observaciones	Porcentaje	No. de observaciones
Foncomun	41	61	27	61
Canon/ sobre canon petrolero	35	16	29	16
Canon minero	8	45	0	45

a. Nóminas de sueldos de empleados (obreros y administrativos), pensiones, mantenimiento de caminos, saneamiento, otros gastos corrientes.

b. Nóminas de sueldos de empleados (obreros y administrativos), pensiones, otros gastos corrientes.

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Recomendaciones

- Si se van a respetar las relaciones gastos corrientes/capital, se deben mejorar los procedimientos actuales para su auditoría y rendición de cuentas; de lo contrario, debido a la falta de capacidad de cumplimiento del Gobierno de Perú, se debe eliminar la relación actual y se debe dejar que los municipios decidan la mejor manera de asignar sus recursos.

Filtraciones en el Programa Vaso de Leche

De las cuatro transferencias principales a los municipios, el Programa Vaso de Leche es el único que se puede rastrear desde la parte superior hasta la parte inferior de la cadena. Tiene como sus beneficiarios directos a los niños de seis años de edad o menores, así como a las madres embarazadas y lactantes. Sin embargo, la Ley según la cual opera el programa también permite *que los recursos sobrantes* se usen para niños entre siete y trece años, ancianos y aquellos que sufren de tuberculosis. Los criterios de transferencia del Gobierno Central al municipio se basan en fórmulas de pobreza per cápita. A nivel municipal, se requiere que el gobierno local, a través de comités especiales establecidos con este fin, utilice el 100% de los fondos en productos lácteos, que se deben producir en su gran mayoría dentro del país. Estos comités son casi ubicuos, ya que los tienen el 98% de los municipios urbanos y el 95% de los municipios rurales, de acuerdo con la encuesta. Los productos deben adquirirse por licitación pública, lo que –se supone– ayuda a asegurar el empleo del criterio del precio más bajo. Sin embargo, el estudio encontró que, aunque la licitación era el mecanismo predominante, el 19% de los productos adquiridos se compró a través de otros mecanismos y también se descubrieron algunos precios excesivamente altos.

A pesar de su nombre, el llamado Programa Vaso de Leche en realidad incluye leche, productos lácteos, o sustitutos de la leche y otros productos tales como avena, quinua y otros cereales. Esta flexibilidad en el programa produce el efecto desafortunado de reducir la ingesta tanto de proteínas como de calcio de los beneficiarios puesto que la leche y los productos lácteos contienen niveles más altos de estos nutrientes en comparación con los cereales. El trabajo de campo determinó que sólo el 15% de todos los municipios

distribuyen sólo leche, y la gran mayoría “diluye” la leche con la distribución de cereales, una combinación de leche y cereales, o la distribución de cereales exclusivamente. Una vez que se adquieren estos productos, se transfieren al siguiente nivel inferior en la cadena: a los comités o los clubes locales formados por madres de familia, que son grupos de voluntarios del vecindario o del pueblo. Luego, estos grupos locales distribuyen la “leche” en alguna forma de ciclo regular (diario, semanal, mensual, bimestral) de acuerdo con las circunstancias locales, supuestamente sobre la base de los criterios legales mencionados anteriormente, y los criterios determinados localmente por la necesidad. Dentro del hogar beneficiario, supuestamente la “leche” luego se usa para alimentar a los niños y las madres a quienes se destinó originalmente. Según veremos, gran parte de lo mencionado es más teórico que real, como lo determinó el trabajo de campo de esta investigación.

Las filtraciones en el Programa Vaso de Leche ocurren en muchos niveles, pero su medición es una tarea sumamente compleja. Quizá la mayor complejidad surja de la misma Ley. Según la Ley, los alimentos pueden distribuirse a los beneficiarios en forma preparada. Esto podría significar, por ejemplo, la mezcla de la leche en polvo con un cereal u otro producto cocinado. Sería prácticamente imposible para cualquier estudio medir con exactitud la manera en que una cantidad dada del insumo lácteo llega al estómago de los beneficiarios. Pero, lo que es más importante, desde un punto de vista práctico, a menudo los comités de distribución preparan razonablemente los alimentos, puesto que los beneficiarios son niños preescolares cuyos padres no pueden llevarlos diariamente a un punto central de distribución. Si se considera, por ejemplo, a la madre que está alimentando a dos preescolares y cuya pareja trabaja fuera el hogar, no se puede esperar razonablemente que visite una cocina central todos los días para alimentar a sus hijos. Además de esto, y más importante aún según nuestros resultados, los costos generales de preparar los alimentos, incluida la distancia, el tiempo, los materiales y el deterioro de los alimentos no consumidos, disuaden a muchos comités de intentar cumplir con la Ley. Como resultado de esto, el 60% de los comités en la muestra no prepara los alimentos y los distribuye sin preparar. Para el estudio, esto es un elemento positivo puesto que nos permite medir de manera más precisa la distribución, ya que podemos contar con mayor facilidad latas de leche, kilos de cereales, etcétera. Sin embargo, trae consigo un problema adicional porque muchos de estos productos se comercializan en unidades que no son fácilmente divisibles. Por ejemplo, si un hogar tiene derecho a recibir 1,5 latas de leche por el número de niños, no es razonable esperar que el comité abra una lata, la divida y vierta el resto en un vaso para otra familia beneficiaria. El resultado es que cada una de las familias recibirá una cantidad mayor o menor de su ración exacta de leche y otros productos, un factor que torna aún más complejo el cálculo de las filtraciones a nivel doméstico.

El problema de la distribución y preparación de alimentos se agrava por la falta generalizada de conocimiento sobre el programa por parte de los municipios (así como por parte de los comités) y la carencia total de entrenamiento eficaz para las madres. La encuesta descubrió, por ejemplo, que sólo el 20% de los municipios en el resto del país (y el 43% en Lima) conocían los criterios del Gobierno Central para la asignación de la “leche”. A nivel de comité, apenas el 2% de ellos en el resto del país fuera de Lima tiene conocimiento de los criterios de asignación que usan los municipios (y el 5% en Lima).

Y, a nivel de las madres de familia, sólo un 27% de ellas informó haber recibido entrenamiento en la preparación de la “leche” y un 26% manifestó haber recibido entrenamiento en su asignación adecuada dentro del hogar. Lo más preocupante fue que el nivel de entrenamiento *descendía* a medida que aumentaban los niveles de pobreza (cuadro 4.8), de modo que el entrenamiento fue menor precisamente donde se necesitaba más.

CUADRO 4.8 HOGARES BENEFICIARIOS QUE RECIBIERON CAPACITACIÓN/INFORMACIÓN (EN PORCENTAJE)		
Urbano/rural	Sí	No
Urbano	34	66
Rural	20	80
Estrato		
Menos pobres	36	64
Pobres	20	80
Más pobres	19	81
Accesibilidad		
Menos accesibles	15	85
Más accesibles	32	68

Fuente Instituto Apoyo (2002).

Fase I de la filtración de “Leche”: Gobierno Central a municipio

Una filtración inicial, y muy pequeña, ocurre durante la transferencia del Gobierno Central a los municipios¹². En promedio, representa 0,06% en Lima y 0,02% en el resto de Perú, lo que podría estar determinado por el redondeo y errores de registro. Por tanto, en el nivel más alto, en el que a menudo se supone se encuentra el mayor nivel de corrupción (y por consiguiente la filtración mayor), ésta es prácticamente inexistente. Esto es un logro fundamental del sistema del SIAF. Sin embargo, existe una considerable volatilidad en las transferencias del Programa Vaso de Leche fuera de Lima. La volatilidad en 2001, calculada como la desviación estándar de los cambios porcentuales mensuales de las transferencias del Programa Vaso de Leche, fue prácticamente cero en Lima, pero en el resto de Perú alcanzó un promedio de 11,6% y una cifra tan alta como 15,4% en las áreas más pobres. En consecuencia, cuanto menos accesible es el área, mayor la volatilidad encontrada en ese nivel. A pesar de esta volatilidad, ninguno de los municipios en Lima y sólo 1,7% en el resto del país estaban seguros del monto de los fondos del Programa Vaso de Leche que iban a recibir. Sin embargo, en los municipios de Lima, 40% no tienen conocimiento alguno sobre la fecha en que recibirán su transferencia del Programa Vaso de Leche, mientras el 31% de los distritos fuera de Lima afirma tener el mismo problema, un resultado sorprendente dada la relativa simplicidad del mecanismo de transferencia del Gobierno Central. En Lima, el 21% de los municipios sufrió retrasos de siete días o más, mientras en el resto de Perú este nivel alcanzó 25%. Además, como estos retrasos implican dejar a los niños y otros beneficiarios en espera de los alimentos, que

¹² En el Anexo D se encuentran las fórmulas exactas que se aplicaron para calcular cada filtración.

son una necesidad básica fundamental, el amplio porcentaje de municipios cuyas variaciones de fechas de llegada son de más de 7 días es bastante serio (cuadro 4.9).

CUADRO 4.9 CALENDARIO DE TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA VASO DE LECHE

	Municipios sin conocimiento de la próxima fecha de llegada (%)	Variaciones de tiempo de llegada		
		1-2 días	2-7 días	7+ días
<i>Lima</i>	40	26	53	21
Urbano	42	27	55	18
Rural	37	25	50	25
No. de observaciones	20	20	20	20
<i>Resto de Perú</i>	31	43	32	25
No pobre	25	0	29	71
Pobre	45	49	51	0
Extremadamente pobre	35	45	23	33
Urbano	57	0	43	57
Rural	26	47	31	21
Pequeño	29	58	0	42
Mediano	30	47	43	10
Grande	42	17	64	18
Más accesible	67	45	33	22
Menos accesible	13	41	32	27
Capital no provincial	31	42	32	26
Capital provincial	32	48	33	19
No. de observaciones	100	NA	NA	NA

Fuente: Encuesta entre los municipios.

Fase 2 de la filtración de “Leche”: conversión no contabilizada de la transferencia a los productos

Una vez que la transferencia llega al municipio, ocurre una segunda filtración cuando los fondos se convierten en los productos que son entregados a los comités locales. A partir del nivel municipal, la transferencia de recursos para el Programa Vaso de Leche se convierte en transferencia en especie, de tal manera que ninguna fase posterior de la ejecución recibe dinero, sino productos. Al equipo de trabajo de campo se le dieron instrucciones para que consiguiera los precios y las cantidades de las compras de productos del Programa Vaso de Leche, realizadas por el municipio en diciembre de 2001 y que cotejara esta información mediante la revisión de contratos firmados, órdenes de compra o recibos. En la mayoría de los casos, las cantidades se obtuvieron de la nómina de distribución del municipio (padrón municipal), que incluye los montos asignados y distribuidos a cada comité de madres dentro de la jurisdicción del municipio. Esta fuga se define como el porcentaje del monto transferido al municipio por el Gobierno Central para el mes de diciembre de 2001, que no está contabilizado en los gastos totales del municipio para ese mes (en cuanto a productos adquiridos para el Programa Vaso de Leche).

Las filtraciones encontradas en esta etapa también fueron muy pequeñas. En Lima, parece han ascendido a 3,03% de las transferencias totales, mientras que en el resto de

Perú ascendieron a 0,63%. Se dice “parece” debido a que los distritos urbanos más grandes encuestados en la provincia de Lima –que tienen poblaciones superiores a 200.000 habitantes– en su mayoría se negaron a proporcionarle al equipo cualquier información de precios o documentación relacionada con éstos. Esta negativa apoya la información cualitativa recopilada por el equipo en las etapas posteriores del camino de ejecución, que sugiere la existencia de un considerable mal uso de los fondos a nivel municipal dentro de estos distritos. No obstante, se pudieron documentar a algunos de los peores infractores. Se encontró un municipio en Lima en el cual esta fuga era 18% de las transferencias y otro en el que era 15%, nuevamente, se debe recordar que la mayoría de los municipios más grandes se negó a cooperar con estos datos. En el resto de Perú, se hallaron cuatro municipios de un total de 76 encuestados en los que la filtración en esta etapa fue de más de 10%, con uno que alcanzaba 15,5%. Por tanto, aunque los promedios nacionales son bajos, estos casos aislados en los que la filtración en este punto supera 10% del monto total de transferencia son bastante serios. Sin considerar ninguna de las filtraciones en las etapas posteriores de la transferencia, los beneficiarios –principalmente niños de 0 a 6 años de edad– ya están recibiendo menos de 90 centavos por cada dólar. Se descubrió que cerca de un décimo de todos los municipios encuestados tenía fugas mayores de 5%. Además de esto, habría que considerar la posibilidad de sobreprecio reflejada en dos hechos: la gran variabilidad de precios encontrada entre distritos para adquirir productos similares, y la prima pagada, cuando se comparan esos precios con los precios al por menor en supermercados, incluso cuando se los ajusta por calidad y costos de transporte. Por ejemplo, (i) el precio del Enriquecido Lácteo genérico, un sucedáneo de leche, que se distribuye en 32 de los 100 distritos visitados, varía de NS/0,1 a NS/15 por kilogramo; y (ii) en algunos casos, el precio registrado de las latas de leche fuera de Lima es dos veces mayor que en un supermercado de Lima.

Las ganancias privadas no son la única razón posible de estas fugas. Una explicación para las filtraciones en esta etapa podría ser una distracción de los fondos del Programa Vaso de Leche para cubrir los gastos operativos del programa (personal, materiales de contabilidad, costos de transporte y costos de almacén). Aunque está prohibido por la Ley, este tipo de fuga no es el resultado de un acto corrupto. En efecto, las filtraciones en esta etapa son más significativas en los distritos pequeños, rurales y menos accesibles. En muchos casos, se encontró que, en los distritos rurales pequeños, hay severas limitaciones de presupuesto y personal que hacen que los costos de operación del programa sean prohibitivos. Es más, dada la amplia y bien organizada red de madres del Programa Vaso de Leche que representa una facción unificada y poderosa del electorado que ejerce considerable presión sobre el alcalde, no es ninguna sorpresa que allí pueda haber muchos casos en los que el municipio complementa la transferencia del Gobierno Central con recursos municipales. En efecto, encontramos que, a menudo, la fuga 2 resulta ser negativa, es decir que el municipio gastó más en diciembre de 2001 que el monto que le fuera asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Fase 3 de la filtración de “Leche”: transferencia del municipio a los comités locales

Las filtraciones encontradas entre el municipio y los comités locales fueron más significativas. En Lima, promediaron más de 10%, pero fueron mucho más bajas –sólo 2,6%–

en el resto de Perú (cuadro 4.10). Sin embargo, a partir de los resultados, es obvio que las zonas más pobres y más remotas tienen filtraciones mucho mayores en este nivel. Cada municipio tiene una fórmula de asignación basada casi enteramente en el tamaño de la población destinataria, a la que da servicio cada comité del Programa Vaso de Leche. Por tanto, los criterios de pobreza *relativa* no desempeñan una función aquí, sino que sólo cuenta el número de pobres. La nómina de los beneficiarios se encuentra centralizada en el nivel municipal y proporciona información detallada sobre las cantidades distribuidas a cada comité dentro del distrito. Esta nómina se usó para seleccionar aleatoriamente cuatro comités de Vaso de Leche donde comprobar la veracidad de la nómina municipal de distribución. Esta información se comparó con las cantidades que declararon haber recibido los comités que se visitaron, de manos del municipio en el mismo período para cada producto distribuido. Esto permitió calcular las filtraciones asociadas con la transferencia del municipio a cada uno de los cuatro comités seleccionados aleatoriamente. Esta fuga se definió como el porcentaje del monto registrado como entrega por el municipio que no se encontraba contabilizado por el comité del Programa Vaso de Leche, pero se calculó usando los datos municipales y del comité computados en el nivel del comité.

**CUADRO 4.10 FASE 3 DE FILTRACIÓN: MUNICIPIO A COMITÉS LOCALES
(EN PORCENTAJE)**

	Fuga 3
<i>Lima</i>	10,06
Urbano	6,83
Rural	18,77
No. de observaciones	37,0
<i>Resto de Perú</i>	2,59
Menos pobre	0,54
Pobre	5,67
Más pobre	5,22
Urbano	1,26
Rural	4,52
Pequeño	2,83
Mediano	4,23
Grande	2,25
Más accesible	2,31
Menos accesible	3,70
Capital no provincial	3,10
Capital provincial	1,97
No. de observaciones	320

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Una imagen más clara de la magnitud del problema de filtración en la transferencia del gobierno local a la sociedad civil se obtiene al examinar a los peores infractores. Es cierto que los promedios nacionales esconden información muy importante (cuadro 4.11). Hay 27 pares de distrito/comité Vaso de Leche (alrededor de un décimo del total encuestado) con filtraciones de más de 20% y 10 pares que superan 40%. En el caso de

los peores infractores clasificados en las posiciones más altas, los beneficiarios reciben 36 centavos de cada dólar, sin considerar todas las filtraciones en los segmentos previos de la cadena de la distribución¹³. Una posible explicación de estas filtraciones tan altas es que, en algunos casos, los municipios pueden hacer cambios en las asignaciones a cada comité, reteniendo un producto ya asignado para su distribución posterior. Un acuerdo tan informal disminuye significativamente la transparencia del programa y debe prohibirse.

**CUADRO 4.11 LOS PEORES INFRACTORES, FASE 3 DE FILTRACIÓN
(EN PORCENTAJE)**

Rango	Fuga 3
<i>Lima</i>	
1	84,5
2	57,4
3	48,2
4	44,8
5	43,8
6	24,4
<i>Resto de Perú</i>	
1	63,7
2	55,1
3	53,2
4	49,6
5	47,4
6	47,2
7	41,7
8	40,1
9	40,0
10	40,0
11	38,9
12	34,8
13	34,0
14	34,0
15	31,8
16	29,4
17	28,6
18	27,8
19	27,2
20	26,7
21	25,4
22	24,3
23	23,5
24	23,0
25	22,6
26	22,3
27	20,7

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

¹³ Es importante mencionar que esta filtración fue computada en el nivel de comité con 320 observaciones. Un gran número de comités tenía una filtración de cero y, por tanto, mucho más baja que la de los peores infractores. En el Instituto Apoyo 2002 se encuentra una lista completa de los peores infractores.

Fase 4 de la filtración de “Leche”: comité a beneficiario/hogar

Una cuarta filtración se produce entre los comités y los beneficiarios. El cálculo en esta etapa resultó muy difícil porque, cuando se evaluó la situación dentro del comité, se halló que es muy difícil cuantificar qué sucede con los productos distribuidos a los beneficiarios. Esto es así porque los representantes del comité no siguen los criterios establecidos por la reglamentación del Programa. Más bien, toman decisiones a discreción sobre cómo proceder con respecto a la distribución del producto. En la mayoría de los casos, los representantes del comité han sido elegidos democráticamente y dependen en gran medida de la aprobación de la población de sus comunidades. Entonces, la metodología empleada contempló originalmente la comparación de las raciones por beneficiario a nivel de hogar con las raciones del total por beneficiario a nivel de comité, pero esto se dificultó debido al hecho de que se distribuyen múltiples productos a los beneficiarios y la única manera de agregarlos era usar un indicador cuantificable común. Para complicar todavía más las cosas, en los casos de la distribución de productos “preparados”, no había ninguna manera de medir si se habían seguido las instrucciones de raciones por envase y, por consiguiente, no había ninguna manera de medir la cantidad de producto crudo que en realidad recibía cada hogar, de manera que se eliminaron de la muestra los casos en los que el producto no se distribuyó en forma cruda.

La estimación de esta filtración se hizo mediante el cálculo de los valores monetarios de cada producto (usando las cifras de precios municipales) y sumándolos. Esto permitió una comparación del valor monetario de la cantidad de todos los productos recibidos por el comité Vaso de Leche por beneficiario con el valor monetario de la cantidad recibida por los hogares individuales (excluyendo los comités que distribuían productos preparados). La primera variable se obtendría a partir de las cantidades declaradas por la representante del comité de madres en la encuesta del comité Vaso de Leche (en los cuatro comités seleccionados en cada municipio). La segunda variable se obtendría a partir de las cantidades declaradas por el representante del hogar del beneficiario en la encuesta domiciliaria de beneficiarios (en los cuatro hogares seleccionados por cada comité Vaso de Leche). Aunque la ejecución de la fórmula propuesta encontró varios problemas operacionales, sirvió para brindar perspectivas muy importantes en cuanto al proceso de distribución a los hogares individuales. Algunos de los problemas que hicieron imposible cuantificar las raciones recibidas por los beneficiarios se deben a la gran variedad de tipos, unidades y frecuencias de distribución y productos –lo que hace que el programa sea menos transparente y, por tanto, más difícil de evaluar y supervisar– y a productos distribuidos ya preparados (aproximadamente 40% de los casos del comité). Aunque el municipio informó (en la mayoría de los casos) sobre el número de raciones que se podrían obtener por cada paquete de producto, el comité Vaso de Leche no siguió necesariamente la receta recomendada. Muchos representantes del comité expresaron que su objetivo es tratar de atender el mayor número posible de receptores. Además, los hogares reciben la ración en una amplia variedad de formas –como una taza, un vaso, un puñado, o simplemente una ración–. Entonces, para el estudio se estandarizaron las frecuencias, las unidades y los productos, y se eliminaron todos los casos en los cuales los comités distribuyeron productos en forma preparada o los casos de comités con beneficiarios poco claros.

**CUADRO 4.12 FASE 4 DE FILTRACIÓN: PROGRAMA VASO DE LECHE
(A NIVEL DE HOGAR, EN PORCENTAJE)**

	Fuga 4
<i>Lima</i>	NA
Urbano	NA
Rural	NA
No. de observaciones	NA
<i>Resto de Perú</i>	26,70
Menos pobre	26,67
Pobre	19,21
Más pobre	32,91
Urbano	34,53
Rural	25,01
Pequeño	24,41
Mediano	22,83
Grande	29,63
Más accesible	25,71
Menos accesible	28,32
Capital no provincial	22,72
Capital provincial	40,31
No. de observaciones	488

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

La filtración en este nivel es muy alta. En promedio, en Perú, más de una cuarta parte del producto se pierde en esta etapa fuera del área de Lima (para la cual no tenemos ningún dato como se muestra en el cuadro 4.12). Las fugas son notablemente más serias en los distritos urbanos (34%), en las capitales provinciales (40%) y en los distritos grandes (29%). Para comprender aún más las sutilezas del programa, que hicieron que esta filtración fuera difícil de cuantificar, se debe considerar la Ley en sí misma, que establece una definición innecesariamente amplia de sus beneficiarios. Según la Ley, los beneficiarios indirectos no necesitan ser exclusivamente niños pequeños, sino que pueden incluirse niños de 7 a 13 años de edad, ancianos y otros necesitados, pero sólo si *quedan suficientes recursos*. El resultado es que esta definición abierta permite una interpretación tan amplia de la admisibilidad que las filtraciones parecen destinadas a ocurrir, lo cual causa confusión en los comités y en la población en general con respecto a quiénes son los supuestos beneficiarios. Este problema se complica aún más por la indivisibilidad de la fórmula elegida y las decisiones ad hoc tomadas a discreción de los representantes del comité en cuanto a los criterios de distribución. Éstos incluyen el número de miembros de la familia; el número de niños; la misma cantidad para cada hogar; u otros criterios que el estudio no pudo identificar, muchos de los cuales alteran las cantidades calculadas originalmente por beneficiario en cada hogar del mismo comité y municipio.

Fase 5 de la filtración de “Leche”: dentro del hogar (dilución de la ración)

Una quinta pérdida sucede a nivel del hogar. Se calculó esta pérdida usando los datos en el nivel de hogares. Como una etapa final, el equipo de trabajo en el campo visitó cuatro

hogares por comité a fin de cuantificar las cantidades de las transferencias en especie del Programa Vaso de Leche que en realidad llegan a los supuestos beneficiarios. Debido a las complicaciones en lo que se refiere a la “población destinataria” mencionadas en la sección anterior, el análisis se encuentra restringido sólo a los beneficiarios directos: los niños de 0 a 6 años de edad, las mujeres embarazadas y las madres lactantes. La fuga atribuida a la “dilución beneficiaria” se define en el nivel del hogar como uno menos el porcentaje de miembros de la familia que consumen productos del Programa Vaso de Leche, que son beneficiarios directos oficiales (cuadro 4.13).

**CUADRO 4.13 FASE 5 DE FILTRACIÓN: PROGRAMA VASO DE LECHE
(A NIVEL DEL HOGAR DEL BENEFICIARIO)**

	Fuga 5 (%)
<i>Lima</i>	NA
Urbano	NA
Rural	NA
No. de observaciones	NA
<i>Resto de Perú</i>	58,89
No pobre	59,93
Pobre	57,89
Extremadamente pobre	59,15
Urbano	59,26
Rural	58,70
Pequeño	59,01
Mediano	61,46
Grande	57,90
Más accesible	60,75
Menos accesible	56,11
Capital no provincial	58,69
Capital provincial	59,32
No. de observaciones	985

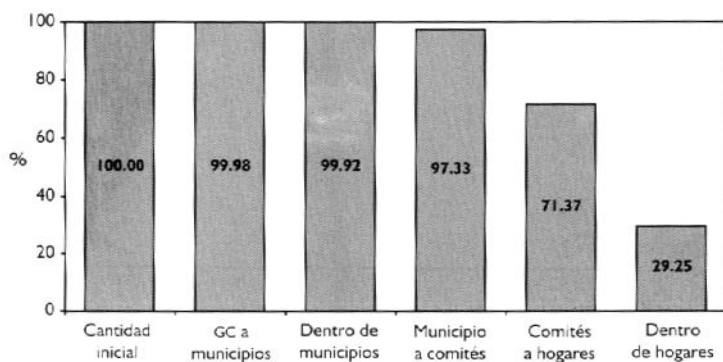
Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Los resultados ponen de manifiesto que, al llegar a los hogares, existe una considerable dilución. En promedio, los beneficiarios directos sólo reciben 41% de la ración que llega al hogar (sin tener en cuenta todas las pérdidas asociadas con las filtraciones anteriores). Este efecto de dilución es posible debido a que en la mayoría de los casos los beneficiarios no reciben sus raciones directamente del comité, sino que los niños reciben las raciones filtradas a través de sus madres (y en algunos casos del padre), quienes recogen las raciones totales asignadas a sus hogares para su distribución posterior. Congruentes con pruebas en estudios de otros programas de asistencia nutricional en todo el mundo, los criterios de distribución oficial son muy difíciles, cuando no imposibles, de hacer cumplir en este nivel. En la mayoría de los casos, es de hecho imposible excluir a los miembros del hogar que no son considerados como recipientes. Además, en cerca de 60% de los comités visitados, los productos se distribuyen en forma no preparada, lo cual, como se señaló anteriormente, es comprensible puesto que los costos de las transacciones para recibir raciones diarias preparadas podrían ser demasiado altos, pero con

frecuencia las raciones no preparadas dan lugar a la mezcla de la ración nutricional con el consumo general de alimentos de las familias. En estos casos, aparece una considerable variación en su uso final.

En resumen, la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público revela que los beneficiarios reciben un promedio de 29 centavos de cada dólar que inicialmente transfirió el Gobierno Central. La encuesta indica sorprendentemente que las fugas son mucho más altas en los niveles bajos (los comités Vaso de Leche y hogares, fugas 4 y 5) en lugar de serlo en los niveles superiores (GC y municipios, fugas 1-3) de la escala. Esto no sólo demuestra las mejoras significativas en la gestión financiera oficial de los recursos por parte del SIAF/MEF, sino que también desafía el criterio predominante de que las organizaciones privadas locales son más responsables que las organizaciones oficiales en el manejo de los recursos (gráfico 4.2). Las transferencias también parece se complican por la falta generalizada de controles de auditoría, por la deficiente transparencia y por la volatilidad. Finalmente, las fugas afectan claramente más a los municipios más pobres, urbanos y provinciales que a otros, pero su nivel parece similar entre los distritos de diferentes tamaños y distancias a las cabeceras provinciales (cuadro 4.14).

GRÁFICO 4.2 CÓMO DESAPARECE LA LECHE EN EL PROGRAMA VASO DE LECHE (%)



Fuente: Instituto Apoyo (2002).

Las recomendaciones basadas en los resultados de la ESGP pueden agruparse en dos áreas: los que se refieren a la rendición de cuentas de las transferencias y los asuntos de gestión municipal; y aquellos que se refieren al Programa Vaso de Leche.

Recomendaciones

- *Sobre la rendición de cuentas de la gestión financiera.* Existe una necesidad de (i) aumentar la transparencia de las transferencias a los municipios a través de un informe mensual del SIAF, acompañado de una difusión minuciosa de sus criterios de redistribución; (ii) capacitar al personal local para administrarlas; (iii) reducir su volatilidad, en particular entre los municipios beneficiarios más pobres; (iv) como

**CUADRO 4.14 FILTRACIONES DEL PROGRAMA VASO DE LECHE
(EN PORCENTAJE)**

	Fuga 1	Fuga 2	Fuga 3	Fuga 4	Fuga 5	Combinado
<i>Lima</i>	0,06	3,03	10,06	NA	NA	NA
Urbano	0,03	2,73	6,83	NA	NA	NA
Rural	0,11	3,58	18,77	NA	NA	NA
No de. observaciones	20	14	37	NA	NA	NA
<i>Resto de Perú</i>	0,02	0,63	2,59	26,70	58,89	70,84
No pobre	0,00	0,13	0,54	26,67	59,93	70,81
Pobre	0,00	1,36	5,67	19,21	57,89	68,34
Extremadamente pobre	0,12	1,30	5,22	32,91	59,15	74,39
Urbano	0,00	0,42	1,26	34,53	59,26	73,77
Rural	0,05	0,85	4,52	25,01	58,70	70,70
Pequeño	0,11	0,05	2,83	24,41	59,01	69,94
Mediano	0,00	0,59	4,23	22,83	61,46	71,68
Grande	0,00	0,84	2,25	29,63	57,90	71,29
Accesible	0,00	0,54	2,31	25,71	60,75	71,67
Remoto	0,09	0,82	3,70	28,32	56,11	69,98
Municipal	0,04	0,87	3,10	22,72	58,69	69,35
Capital provincial	0,00	0,21	1,97	40,31	59,32	76,25
No. de observaciones	95	76	320	488	985	NA

Fuente: Instituto Apoyo (2002).

una prioridad, actualizar los procedimientos de auditoría, de los gobiernos municipales no sólo por parte de la Oficina del Contralor, sino también por medio de auditorías internas de las administraciones municipales mismas; y (v) reformar completamente el registro del canon/sobrecanon petrolero.

- *Sobre el Programa Vaso de Leche.* Una lección fundamental que se debe aprender de la experiencia del Programa Vaso de Leche es que un programa social mal diseñado, con un presunto alto grado de participación de los líderes de la comunidad agrupados en un comité, puede ser ineficiente –voluntaria o involuntariamente– y no ser responsable ante ninguno de sus agentes (beneficiarios constitutivos) ni ante su cabeza (autoridades municipales), perdiéndose así la finalidad o intención original del programa. Y aunque existe la necesidad de reconocer que el efecto de dilución permite a los hogares alcanzar a beneficiarios indirectos y, por tanto, superar la rigidez de las normas del Gobierno Central, sin embargo, disminuye el impacto nutricional sobre los beneficiarios directos.

Las acciones que se sugieren al respecto se pueden agrupar del siguiente modo:

A corto plazo, las acciones prioritarias sugeridas deben concentrarse en enmendar los reglamentos para que los municipios y comités cumplan con *la rendición de cuentas*: (i) revisar los reglamentos del Programa Vaso de Leche, particularmente los relacionados con los productos que van a ser distribuidos y la forma de su distribución, de modo que se haga más corta y homogénea la lista de los derivados lácteos seleccionados y aumenten las posibilidades de mejorar el impacto nutricional del programa; (ii) establecer un registro adecuado de los beneficiarios del Programa Vaso de Leche, si fuera posi-

ble apoyado por el SIAF; (iii) emprender campañas de información y sesiones de entrenamiento para los comités del Programa Vaso de Leche y sus beneficiarios individuales, a fin de aumentar su conocimiento sobre la nueva información disponible y las reglas; (iv) llevar a cabo auditorías sorpresa de los peores infractores (municipios y comités) a corto plazo, para eliminar desviaciones graves; y (v) establecer una política de no aumentar en términos reales el presupuesto anual para el Programa Vaso de Leche. La ejecución de las acciones anteriores requiere una reforma significativa del sistema y debe ir acompañada del rediseño de un nuevo marco integral para los programas complementarios de alimentos en Perú (que se aborda a continuación).

A *mediano plazo*, la pregunta es: Dadas sus fallas y su diseño defectuoso, ¿debe transformarse el Programa Vaso de Leche en un programa de transferencia de dinero en efectivo? La respuesta podría ser afirmativa. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México, que exitosamente cambió su plan de suplemento alimentario a un modelo de asistencia social integrado y mejor enfocado, es un buen ejemplo. Sin embargo, como esta propuesta va más allá del tema único de las filtraciones y aborda también la focalización, se volverá a este tema al final de este capítulo (recuadro 4.1).

MEJORA DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES¹⁴

La política preventiva del Gobierno de Perú de programas dirigidos a los pobres ha sido fundamental para reducir la pobreza en los últimos años. Como porcentaje del PIB, el gasto social total ha aumentado de 3,6% en 1993 a 6,9% del PIB en 2002. El compromiso de las autoridades con un conjunto de programas integrales de red de seguridad se ha reflejado en una multiplicidad de estos que se especializan en componentes de desarrollo y de alivio. El *componente de desarrollo* proporciona acceso permanente a mejorar la acumulación de capital humano de los pobres en forma de salud, educación y servicios de infraestructura básica. El *componente de alivio* proporciona un piso de consumo para los pobres a través de dos tipos de mecanismos: el empleo temporal o los programas de dinero en efectivo, como el programa A Trabajar –urbano y rural– y programas de transferencia directa generalmente en forma de alimentos, o servicios básicos.

Como punto de partida, las nuevas autoridades no están aumentando los recursos para los programas existentes de red de seguridad, sino que tratan de mejorar la eficiencia en su administración y focalización. La proporción del presupuesto asignada a los programas de reducción de la pobreza *extrema* como porcentaje del PIB aumentó de 1,1% en 1994 a cerca de 1,7% en 1998 y ha permanecido constante hasta 2002. Este nivel se considera adecuado a las necesidades existentes (Banco Mundial, 2000). No obstante, el logro del equilibrio apropiado entre los dos tipos de redes de seguridad requiere una mayor evaluación de su desempeño. En efecto, hasta la creación de A Trabajar en 2002, las transferencias directas dominaban el paisaje de los programas de alivio y de red de seguridad en Perú. Actualmente, sin embargo, un programa laboral tan temporal compite por escasos recursos. Además, la unificación en curso de los proyectos de infraestructura

¹⁴ Esta sección se basa, en parte, en el trabajo realizado por Díaz (2001).

rural bajo una administración –Proyecto Nacional de Mantenimiento de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachs), Instituto Nacional de Desarrollo (Inade)– es un paso inicial para reducir los costos administrativos y las superposiciones y brechas en la cobertura¹⁵. Esto deja la focalización como un tema principal que requiere mejoras de eficiencia. Afortunadamente, Perú ya cuenta con un mapa bien desarrollado de la pobreza¹⁶.

La focalización geográfica regional amplia se mantiene regresiva en Perú. Aunque la adecuada focalización en los programas sociales es un componente fundamental para optimizar recursos escasos y tratar con la heterogeneidad predominante en los fondos de los programas *para llegar a los pobres*, también se necesita compensar una mala focalización amplia del gasto público regional. Los coeficientes simples de correlación entre el gasto per cápita por departamento (y por CTAR) y las tasas de pobreza y extrema pobreza producen resultados negativos, cuando deberían haber sido positivos si se hubieran asignado al departamento con las tasas más altas de pobreza. Además, los coeficientes de correlación son positivos entre el gasto per cápita por departamento y por rangos de pobreza, ordenados de los más pobres a los más ricos, cuando deberían ser negativos (cuadro 4.15). Esta severa mala asignación se explica por los componentes rígidos del presupuesto, en particular en los gastos corrientes.

CUADRO 4.15 CORRELACIÓN DEL GASTO Y LA POBREZA POR DEPARTAMENTO

	Correlación	Dirección esperada si se focaliza en la pobreza
Gasto de Dpto. per cápita para la pobreza, por definición		
Tasa de pobreza	-0,522	Positiva
Tasa de pobreza extrema	-0,463	Positiva
Clasificación de pobreza MEF	0,265	Negativa
Clasificación de pobreza INEI	0,458	Negativa
Clasificación de pobreza extrema INEI	0,507	Negativa
Gasto de CTAR per cápita para la pobreza, por definición		
Tasa de pobreza	-0,207	Positiva
Tasa de pobreza extrema	-0,130	Positiva
Clasificación de pobreza MEF	0,397	Negativa
Clasificación de pobreza INEI	0,202	Negativa
Clasificación de pobreza extrema INEI	0,135	Negativa

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

¹⁵ La brecha para otros proyectos de infraestructura se mantiene, como el caso de la Oficina Nacional para la Cooperación Popular (Coopop), Caminos Rurales y otros del Ministerio de Presidencia.

¹⁶ Perú tiene una excelente medida de la pobreza basada en FGT2, que toma en cuenta tanto el número de personas por debajo del umbral de pobreza como la gravedad de su pobreza (la brecha entre sus ingresos y el umbral de pobreza). El mapa del MEF combinó información del censo de 1993 con una encuesta de hogares realizada por INEI en 2000 para “imputar” el consumo de los hogares en el censo. Esto, a la vez, fue agregado en el nivel de distrito y combinado con información sobre el umbral de la pobreza a fin de calcular el número de hogares en cada distrito por debajo de este umbral (el índice del conteo de cabezas), la brecha de la pobreza y el FGT2 (brecha de la pobreza cuadrada).

Recomendación

- Se debe examinar con mucho cuidado la amplia focalización geográfica del gasto público, en particular en vista del proceso que está comenzando de descentralización regional, que pone el peso mayor en los departamentos con las poblaciones más pobres.

CUADRO 4.16 ACCESO DE LOS HOGARES A LOS PROGRAMAS SOCIALES POR NIVEL DE POBREZA, 2000 (EN PORCENTAJE)

Zona geográfica	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No. total	Pobre
Total	5.632.815	1.161.588	845.355	2.006.943	3.625.872
Beneficiarios	59,1	83,9	79,7	82,1	46,4
Un programa	13,4	10,5	17,2	13,3	13,5
Más de uno	45,7	73,4	62,5	68,8	32,9
No. beneficiarios	40,9	16,1	20,3	17,9	53,6
Urbano	3.607.764	266.243	607.221	873.464	2.734.300
Beneficiarios	50,8	81,9	78,8	79,7	41,6
Un programa	14,9	19,1	19,1	19,1	13,5
Más de uno	36,0	62,7	59,7	60,6	28,1
No. beneficiarios	49,2	18,1	21,2	20,3	58,4
Rural	2.025.051	895.345	238.134	1.133.478	891.573
Beneficiarios	73,9	84,5	81,9	84,0	61,1
Un programa	10,8	7,9	12,3	8,9	13,3
Más de uno	63,1	76,6	69,6	75,1	47,8
No. beneficiarios	26,1	15,5	18,1	16,0	38,9

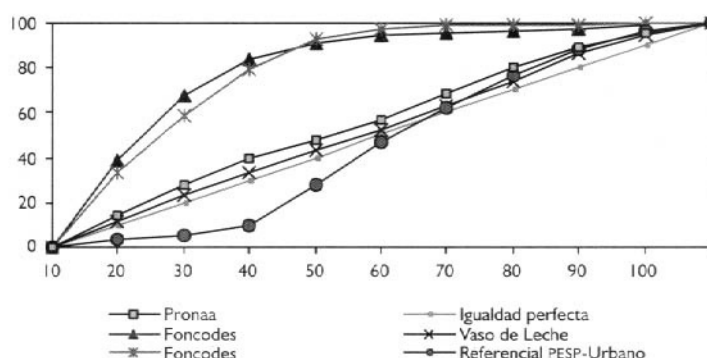
Fuente: Díaz (2001).

En general, el acceso de los pobres a los programas sociales es progresivo, pero prevalecen diferencias importantes entre programas individuales. El acceso de los hogares pobres a los programas sociales es alto. Un total de 82% de hogares pobres tiene acceso a los programas sociales (84% para los de pobreza extrema) y 69% tiene acceso a por lo menos dos programas sociales (73% para los de pobreza extrema) (cuadro 4.17). Proporcionalmente, los hogares rurales pobres han sido alcanzados de manera más adecuada por los programas sociales que los hogares urbanos. Entre los principales programas sociales, Foncodes (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) (excluyendo A Trabajar Programa de Emergencia Social Productiva (PESP)-Urbano), junto con Caminos Rurales, tiene el mejor historial en gasto progresivo, pues llega de manera adecuada a los beneficiarios pobres (gráfico 4.3). No obstante, Pronaa (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria) ha perdido terreno y se ha unido al programa Vaso de Leche en la leve progresividad de sus programas. Sin duda alguna, su focalización ha empeorado. Finalmente, el programa A Trabajar Urbano ha comenzado con el pie equivocado. Su progresividad general, en particular en los cuatro primeros niveles más pobres de la población (que van más allá de la población en extrema pobreza), revela que la autofocalización de los beneficiarios más necesitados está fracasando. El motivo de

CUADRO 4.17 FOCALIZACIÓN POR PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, SALUD Y EDUCACIÓN, 2000 (EN PORCENTAJE)

Programa social	No. de beneficiarios	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total	No pobre
<i>Asistencia alimentaria</i>						
Desayuno Escolar	2.972.859	100	51,1	18,7	69,8	30,2
Vaso de Leche	2.283.919	100	40,1	24,1	64,2	35,8
Comedores Populares	746.134	100	40,2	14,5	54,7	45,3
<i>Salud</i>						
Control del crecimiento del niño	1.729.899	100	33,7	18,4	52,1	47,9
Seguro de salud escolar	1.157.912	100	36,8	20,6	57,4	42,6
Planificación de la familia	870.942	100	22,1	24,8	46,8	53,2
<i>Educación</i>						
Textos y materiales escolares	2.970.567	100	44,4	19,7	64,1	35,9

Fuente: Díaz (2001).

GRÁFICO 4.3 CURVAS DE LORENZ EN PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS

Fuente: Díaz (2001).

esto se encuentra en la tasa de salarios aparentemente demasiado alta que se paga para atraer a trabajadores de sólo los deciles más pobres¹⁷.

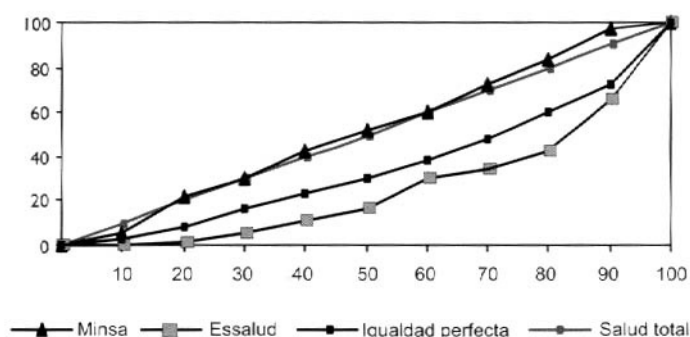
¹⁷ La tasa salarial actual parece incluso más generosa en el programa A Trabajar Rural, pero esto es menos alarmante debido al mecanismo de intercambio de ingreso que a menudo emplean de hecho las comunidades rurales, ya que los miembros signados a un proyecto, en realidad, comparten el tiempo de trabajo o el salario mensual o ambos. Por tanto, la tasa salarial no funciona como un instrumento para la autofocalización individual de la manera que lo hace en zonas urbanas. Observen que el éxito del programa no se mide sólo por el intercambio de los beneficiarios que se encuentra en los quintiles del ingreso más pobre, sino también por las ganancias de ingreso recibidas como resultado de la participación en el programa y la cobertura del programa con una proporción de los pobres desempleados que tienen acceso al programa y la eficiencia con la que opera (relación de salarios con costos administrativos e insumos materiales) (Schady, 2002).

Recomendación

- A Trabajar debe ofrecer una tasa salarial que lo haga atractivo sólo para los hogares pobres. Para esto, el GdP debe llevar a cabo un estudio de evaluación que incluya la consideración de los resultados de la focalización de hogares y baje el salario si es que el estudio indica malos resultados en la focalización urbana. Se debe hacer un estudio similar con respecto al programa A Trabajar Rural. El estudio debe divulgarse ampliamente para apoyar las decisiones del GdP.

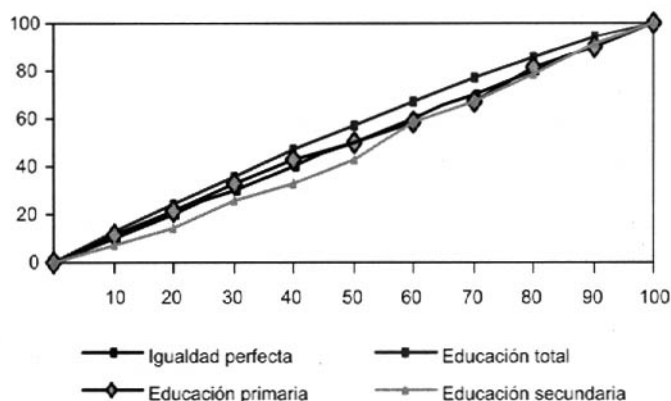
Los principales programas del sector social también reflejan una imagen mixta en cuanto a la progresividad/regresividad de sus recursos asignados a nivel nacional. Por un lado, el gasto de salud aparece con una *regresividad* significativa, muy superado por Essalud cuyos servicios se centran claramente en la población ubicada en los deciles no pobres, pero compensado por los programas del Ministerio de Salud (Minsa), que muestran una leve progresividad gracias a unos pocos programas locales de prestación de servicios que claramente se focalizan en los beneficiarios más necesitados (gráfico 4.4). Por otro lado, el gasto de educación muestra algún grado de progresividad, lo que refleja sin duda una característica similar en la educación primaria, apenas compensada por la leve regresividad del gasto en la educación secundaria (gráfico 4.5).

GRÁFICO 4.4 CURVAS DE LORENZ PARA EL GASTO DE SALUD

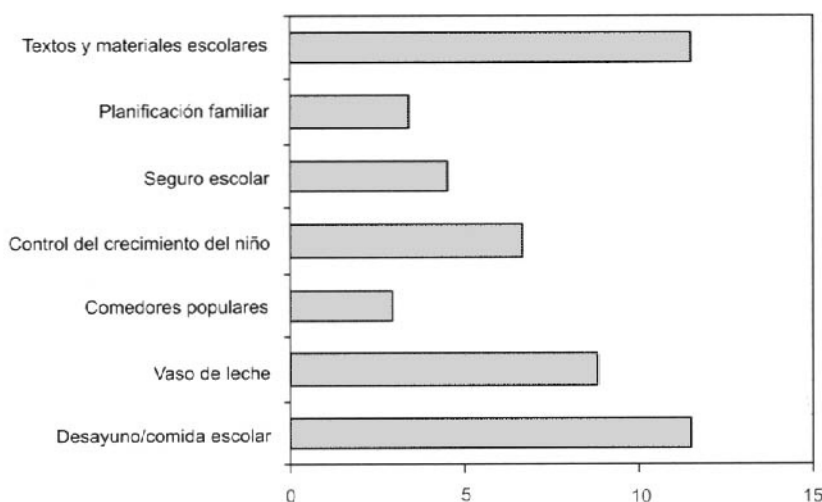


Fuente: Díaz (2001).

En general, los programas de red de seguridad llegan a menos de 40% de sus supuestos beneficiarios de pobreza extrema. Éste es el caso de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares (cuadro 4.16). Sin embargo, los programas Desayuno Escolar y Texto y Materiales Escolares son la excepción, con un aceptable 51% y 44% de sus beneficiarios provenientes de los tres deciles más pobres. El programa Seguro Escolar clasifica relativamente mejor entre los programas de salud, mientras que Planificación Familiar se encuentra entre los programas peor focalizados. Esta clasificación también corresponde ampliamente al nivel del acceso –medido por la relación de beneficiarios con respecto a la población total– que tienen estos programas, puesto que los programas Comedores Populares y Planificación Familiar tienen los puntajes más bajos de focalización (gráfico 4.6).

GRÁFICO 4.5 CURVAS DE LORENZ PARA EL GASTO DE EDUCACIÓN

Fuente: Díaz (2001).

GRÁFICO 4.6 ACCESO A LOS PROGRAMAS SOCIALES, 200
(% CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL)

Fuente: Díaz (2001).

Recomendaciones

- *A corto plazo*, la aplicación de una metodología y criterios de focalización de pobreza comunes –basados en el mapa de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke 2 (FGT2) que se actualiza cada 3 años– en todos los programas sociales se debe hacer más explícita, transparente y centrada en las poblaciones que son extremadamente pobres, y debe ir acompañada de un entrenamiento complementario, campañas de información, movilización de la comunidad o educación nutricional.

- Los programas que tienen una mala focalización sustancial deben rediseñarse, fusionarse o concluirse. Para evaluar esto de forma regular, se deben establecer explícitamente los puntos de referencia en cuanto a la proporción del gasto que llega a los beneficiarios extremadamente pobres (los 4 quintiles más bajos) para, por lo menos, los diez principales programas sociales y también se debe vigilar anualmente el progreso hacia la satisfacción o el logro de estos puntos de referencia con el apoyo del SIAF y el INEI. Si la evaluación indica que los programas no logran sus objetivos o que se superponen, será necesaria su reestructuración inmediata. Algunos de ellos, como Vaso de Leche, que ya muestran pérdidas significativas y que no alcanzan los objetivos nutricionales, requieren una reestructuración fundamental de inmediato.
- A mediano plazo, es necesaria una reestructuración integral de los principales programas sociales que tratan la pobreza extrema, quizá siguiendo el ejemplo de Progres (recuadro 4.1) en México. Dados los recursos fiscales muy limitados, las rigideces del presupuesto y los bajos niveles de eficiencia para un monto sustancial de recursos ya dedicados a los programas de extrema pobreza, ésta parece ser una tarea bastante urgente. La reestructuración de los programas sociales en Perú debe dirigirse a varias metas: (i) mejorar la calidad de la prestación de servicios; (ii) ampliar la cobertura de los programas sociales, en particular entre los grupos rurales más vulnerables; y (iii) generar ahorro fiscal que podría usarse para aumentar la cobertura de los programas más eficaces a nivel local¹⁸.
- La reestructuración de los programas de alimentación de Perú en una intervención unificada similar a la de Progres (o, de manera más ambiciosa, plegando otros programas en esta estructura unificada) es una opción muy viable que Perú podría considerar. Esto ofrece una amplia cobertura de los pobres bajo la estructura única de un programa, con una adecuada focalización e impactos positivos muy fuertes en las familias pobres. Los cálculos aproximados, basados en los costos de Progres por beneficiario (US\$80 por año), indican que para cubrir a *toda la* población pobre rural de Perú (4,5 millones de personas) con una intervención unificada similar (educación primaria, salud preventiva básica y suplemento alimentario) implicaría un costo *máximo* de US\$360 millones, o 1.200 millones de nuevos soles (0,6% del PIB). Es interesante que esta cantidad represente cerca de un tercio del gasto presupuestario total dedicado a los programas de extrema pobreza, un poco más de tres veces el costo actual del programa Vaso de Leche, o la suma combinada de los programas Vaso de Leche, Comedores Populares, Desayunos Escolares y Seguro Materno-Infantil. Obviamente, si la población destinataria seleccionada fuera extremadamente pobre, entonces el costo sería considerablemente inferior.

¹⁸ Un estudio reciente ha descubierto que el impacto educativo del programa Desayunos Escolares en términos de tasa de asistencia, tasa de repetición y tasa de abandono escolar es pequeño, pero no es insignificante: alrededor de 10 puntos porcentuales en asistencia, entre 1 y 3 puntos porcentuales de reducción en la tasa de repetición y una reducción porcentual de 0,3 a 1,6 en la tasa de abandono escolar.

RECUADRO 4.1 MÉXICO: INTEGRACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES PARA MEJORAR LA EFICIENCIA. EL CASO DE PROGRESA

En 1996, el Gobierno mexicano diseñó y con éxito ejecutó Progresá, un programa de intervención de asistencia social único e integrado que reemplazaba una serie dispar de distintos subsidios alimentarios, programas de educación, salud y otros programas sociales. El enfoque unificado de Progresá proporciona transferencias financieras inmediatas a los pobres rurales mientras que, al mismo tiempo, promueve la inversión en capital humano de infantil (ingresos futuros) a través de una mayor escolaridad y mejor situación de salud y nutrición. El programa realiza transferencias de dinero en efectivo a las familias rurales pobres seleccionadas mediante encuestas de hogares actualizadas cada tres años, condicionadas a que se mantengan los niños en la escuela y se les brinden cuidados básicos de salud preventiva y nutrición. Una característica clave del programa es la provisión de transferencias de dinero en efectivo a las madres inscritas, un mecanismo diseñado para asegurar que el dinero está bien invertido en los niños y como un incentivo para habilitar a las mujeres en las comunidades rurales. En 2001, el programa dio cobertura a 3,2 millones de familias rurales (muy por encima de la mitad de los pobres rurales), a un costo de 2,3% de los gastos sociales del gobierno, o de 0,2% del PIB. El programa es sumamente eficiente con costos administrativos de cerca de 4%; por consiguiente, más de 95% de su gasto se transfiere como dinero en efectivo directamente a los hogares pobres.

Seis años después, una evaluación independiente confirmó los notables resultados de Progresá, es decir, (i) un aumento en las tasas de matrícula de la escuela primaria de cerca de 1% para las niñas y un aumento de 8% por ciento para niñas y de 5% para niños en la matrícula secundaria; (ii) un aumento de cerca de 10% en el logro educacional de los niños, lo que representaría un aumento de sus ingresos futuros de 8%; (iii) un aumento en la atención 'prenatal' en el primer trimestre del embarazo de 8%; y (iv) una reducción de la incidencia de enfermedades entre niños menores de 5 años, de 12%, y una disminución en la probabilidad de desnutrición en niños de entre 12 y 36 meses de edad.

Página en blanco a propósito

LAS PROMESAS Y LOS RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En la última década, Perú logró considerables avances hacia la redefinición de la función del Estado, pero el proceso de reforma se mantiene inconcluso. Desde principios y hasta mediados de los años noventa, el tamaño y el alcance del sector público se redujeron a proporciones más manejables; la naturaleza del gobierno se desplazó de la propiedad de empresas productivas e intervención excesiva a la regulación del mercado y la provisión de servicios sociales y muchas empresas estatales se privatizaron o se cerraron. Sin embargo, desde mediados y hasta fines de los años noventa, el proceso de reforma del Estado perdió fuerza y algunas tareas clave ni siquiera se iniciaron. En cambio, las tendencias autoritarias y la abierta hostilidad ante cualquier democratización o profundización de la modernización del Estado cobraron mucha fuerza. No fue sorprendente entonces que la prestación de servicios públicos, la gobernabilidad y los indicadores de corrupción se deterioraran hacia finales de la década. Entre las reformas que el liderazgo autoritario dejó de lado se destacan la descentralización del Estado y de la administración pública, la reestructuración del servicio civil, la implantación de políticas progobernabilidad y anticorrupción y el diseño de una agenda sólida de política fiscal y ambiental para la minería. Estas reformas pendientes son el objeto de los próximos cuatro capítulos de este informe. Este capítulo está dedicado al tema de la descentralización. Toma como punto de partida el hecho de que, en Perú, existe consenso tanto en la dirigencia política como en la sociedad civil de la necesidad de descentralizar el poder político y la gestión de los recursos públicos. Luego pasa a señalar tanto las potencialidades prometedoras como los graves riesgos que implica la decisión de descentralizar, aprovechando para este fin las lecciones aprendidas en otras experiencias latinoamericanas de descentralización. El capítulo concluye con un examen de los temas planteados por la descentralización de la educación y la salud como servicios

sociales claves. El mensaje principal del capítulo es que la resolución peruana de descentralizar presenta tanto promesas como riesgos. Si se lleva a cabo apropiadamente, la descentralización puede aumentar tanto la eficiencia de la prestación de servicios del gobierno como la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de sus ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también entraña formidables riesgos a la disciplina fiscal y, por lo tanto, a la estabilidad macroeconómica, en la forma de déficit recurrentes del Gobierno Central, la creación de un sector público sobredimensionado o la incapacidad de usar la política fiscal para ajustarse a las perturbaciones económicas exógenas.

LA DECISIÓN DE DESCENTRALIZAR: PROMESAS Y RIESGOS

Después de casi una década de autoritarismo centralizado, Perú es relativamente un recién llegado a la descentralización en América Latina. Inicialmente, la decisión de descentralizar encontró su motivación más en el rechazo –político y social– de las consecuencias de la centralización, que en un mensaje explícito en cuanto a las finalidades, el contenido, y las metas de la descentralización. Una serie de medidas recientes tomadas por la nueva Administración son prueba de que existe una conciencia creciente del alcance, de las ventajas potenciales y de los graves riesgos que implica la decisión en cuestión. Mientras tanto, ella ha estado tomando forma en varias iniciativas, entre las cuales se encuentran:

- la aprobación de una Ley General para la Modernización del Estado y la introducción de la Ley Marco de la Descentralización en enero de 2002;
- la celebración de las elecciones regionales en noviembre de 2002;
- la creación de la Secretaría de Gestión Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de formular una estrategia tanto para modernizar el Gobierno Central como para descentralizar el Estado;
- la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas de implementar una presupuestación regional y participativa;
- la decisión del Poder Ejecutivo de crear los Consejos Regionales de Coordinación, que integran los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional) con representantes de los ministerios del sector social;
- el reconocimiento legal por parte de la Legislatura de la Mesas de Concertación (mesas redondas de diálogo) departamentales como órganos consultivos de los gobiernos regionales; y
- la aprobación, a fines de junio de 2002, de la Ley de Bases de la Descentralización.

La fuerza dominante que impulsa la descentralización es política. La decisión del gobierno actual de descentralizar forma parte de una tendencia más amplia y profundamente positiva hacia la democracia en América Latina y el Caribe (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Sin embargo, no existe un paradigma regional único para la descentralización y las experiencias al respecto varían grandemente (recuadro 5.1). En el caso particular de Perú, el liderazgo político percibe el proceso de descentralización como un componente integral de la reforma estatal y existe una convergencia básica de criterios entre el Con-

RECUADRO 5.1 LAS LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

No existe un paradigma único para la descentralización en los países de América Latina y el Caribe. Las experiencias de descentralización en los países de la región varían grandemente en sus dimensiones políticas, funcionales y fiscales; ya sea que fuesen para países con múltiples niveles (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México) o para países de un nivel único (Chile, Bolivia y Guatemala) (cuadro AE.46). En el nivel *político*, algunos países introdujeron autoridades elegidas a nivel regional o municipal; otros no lo hicieron. En el nivel de *funciones*, algunos países fueron explícitos en reasignar las funciones en el nivel de los gobiernos regionales, otros lo hicieron en el nivel de las autoridades municipales, y otros no lo hicieron explícitamente, sino de una manera gradual. En el nivel *fiscal*, la mayor participación de ingresos o de transferencias asignadas acompañó nuevas funciones por parte de las provincias o los municipios (cuadro AE.47).

¿Por qué se debe descentralizar? En teoría, en los países de América Latina y el Caribe se han alegado tres razones principales: (i) promover la desconcentración territorial de las actividades productivas y generar empleo; (ii) aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos; y (iii) elevar la participación local en la generación de ingresos fiscales. Sin embargo, los resultados en los países de América Latina y el Caribe han sido decepcionantes en su gran mayoría (Cepal, 2001).

- La reducción de la concentración territorial de las actividades productivas no parece positivamente correlacionada con los procesos de descentralización. Dos países sumamente descentralizados, Argentina y Brasil, mostraron mayores disparidades territoriales después de la descentralización que antes de ella. En el caso de Colombia, las disparidades territoriales aumentaron a medida que la descentralización avanzaba. Chile, un país con un bajo nivel de descentralización es la excepción, con disparidades regionales que se redujeron sólo temporalmente como resultado de su proceso de descentralización.
- En lo que respecta a la mayor eficiencia esperada en la prestación de servicios, la experiencia es mixta. La descentralización parece haber reducido la eficiencia en la educación y los servicios primarios de salud en siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua (Cepal, 1998). Las excepciones en la educación son Colombia, en lo que respecta a la mejora de la asignación de recursos, y Chile y Nicaragua, debido a la mayor participación de los padres de familia en el financiamiento y la gestión de las escuelas. No obstante, después de la descentralización, en Bolivia y Colombia ha aumentado el costo por estudiante y la calidad ha disminuido. Las excepciones en la salud son Colombia y Argentina y esto se explica mediante la existencia de mecanismos mejorados de demanda-subsidio que también han reducido levemente la aceleración en los niveles de gasto sectoriales que generalmente acompaña a la descentralización de los servicios de salud.
- En lo que respecta a la esperada mayor participación del gobierno local en la generación de ingresos fiscales adicionales, la evidencia empírica de América Latina y el Caribe ha sido decepcionante. La evidencia muestra más bien una persistente tendencia en el gasto local a aumentar con mayor rapidez que los ingresos locales a medida que se realiza la descentralización. La descentralización, que se basa fundamentalmente en mayores transferencias del centro, tiende a aumentar el tamaño del sector del gobierno total (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Estos crecientes déficit subnacionales no sólo han aumentado el gasto nacional, sino que han amenazado la estabilidad macroeconómica a corto plazo y han empeorado la sostenibilidad de la deuda subnacional a mediano plazo, añadiendo así nuevas presiones a las ya frágiles posiciones fiscales. Éste fue el caso en Argentina, Brasil, México, Bolivia y Chile¹.

(Continúa en la página siguiente)

¹ Una advertencia importante es que, siguiendo un análisis transversal para varios países descentralizados, el nivel estable del estado de endeudamiento subnacional no parece estar asociado con un nivel más alto de gastos o déficit del Gobierno Central. Sin embargo, cuando aumenta el endeudamiento subnacional,

(Continuación recuadro 2.2)

¿Dónde reside el riesgo mayor? La experiencia latinoamericana muestra claramente que el riesgo mayor reside en el potencial de inestabilidad fiscal que contiene la descentralización. La Constitución brasileña de 1988, por ejemplo, exigió un gran aumento de la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos tributarios federales sin contemplar, al mismo tiempo, ninguna entrega de las responsabilidades de gasto federales. Esto amenazó con provocar déficit recurrentes a nivel federal. *Colombia* descentralizó tanto los ingresos como los gastos, pero acabó manteniendo e inclusive aumentando el gasto del Gobierno Central en educación y salud varios años después de que estas funciones fueran transferidas a los gobiernos subnacionales. Por su parte, *México* aumentó sustancialmente las transferencias a los municipios, sin una reducción recíproca del gasto a nivel federal. Como resultado, ambos países se han visto obligados a mantener los niveles preexistentes de gastos a la vez que financian un volumen ampliado de transferencias intergubernamentales. Esto ha contribuido a los déficit significativos del Gobierno Central. Los intentos de eliminar tales déficit mediante el aumento de impuestos pueden conducir a la sobreexpansión del sector público. La desigualdad entre los ingresos y los gastos de *Brasil*, por ejemplo, se resolvió en última instancia, no mediante la reducción de los gastos del Gobierno Federal, sino mediante el aumento de impuestos federales. Finalmente, la descentralización puede reducir la capacidad de un país para responder a las perturbaciones exógenas adversas. Los gobiernos de *Brasil* y *Colombia*, por ejemplo, que deben compartir casi la mitad de sus ingresos tributarios con los gobiernos subnacionales, tienen dificultades para aumentar los impuestos de manera suficiente para compensar los déficit de ingresos.

greso y el Poder Ejecutivo. Según el criterio de uno de sus principales partidarios en el Congreso, el proceso procura entregarles el poder a las regiones y a la ciudadanía local; promover el desarrollo regional autónomo y sostenible; fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el control de los ciudadanos de los funcionarios elegidos y mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración pública local. Por su parte, el criterio del Poder Ejecutivo recalca siete principios, a saber: eficiencia en el servicio, estabilidad macroeconómica, gradualismo, heterogeneidad, equidad, participación de la sociedad civil e independencia política.

La decisión de descentralizar contiene grandes promesas y riesgos. Si se lleva a cabo correctamente, la descentralización puede, en verdad, aumentar tanto la eficiencia de la prestación de servicios del gobierno como la respuesta de éste a las necesidades de sus ciudadanos. Esto se debe a que la devolución de las decisiones de asignación de recursos a los líderes elegidos localmente puede mejorar la correspondencia entre la combinación de los servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local. Los funcionarios locales tienen un mejor conocimiento de las condiciones locales y son más accesibles a su electorado. Esto les da tanto los medios como el incentivo para ser receptivos. La descentralización también puede mejorar la gestión de recursos públicos puesto que, por la simple proximidad, a los funcionarios locales se les puede hacer más responsables de su desempeño. En los casos en que la población es móvil y los ciudadanos pueden “votar con los pies”, la descentralización también puede traer consigo la

el Gobierno Central parece tener que gastar y pedir prestado más en los períodos posteriores, lo cual señala la existencia de un problema de gestión macroeconómica intertemporal que no han podido prevenir adecuadamente muchos países, y por cierto ninguno en América Latina (Burki, Perry y Dillinger, 1999).

competencia entre los gobiernos locales para satisfacer mejor los deseos de los ciudadanos. No obstante, la descentralización puede entrañar graves riesgos en la esfera política, en el área de la prestación de servicios y en la estabilidad macroeconómica. Los riesgos en la esfera política tienen que ver con la posibilidad de que la administración local pueda ser captada por las elites locales de poder y se ponga al servicio de intereses especiales. Los riesgos en el área de la prestación de servicios públicos tienen que ver con la posibilidad de que, debido al tamaño pequeño de algunas comunidades y, en consecuencia, la escala insuficiente en la provisión de servicios, o debido a la debilidad institucional de los gobiernos locales, los servicios prestados resulten de menor calidad o se brinden de manera más ineficiente.

Los riesgos macroeconómicos son bastante problemáticos. Pueden tomar la forma de déficit recurrentes del Gobierno Central, de un sector público sobredimensionado o de incapacidad de usar la política fiscal para adaptarse a las perturbaciones económicas exógenas. En primer lugar, los déficit del Gobierno Central pueden empeorar si los gobiernos subnacionales son incapaces de reducir los gastos o aumentar los ingresos para financiar el costo de asumir nuevas responsabilidades. En segundo lugar, los gobiernos también pueden encontrarse en la situación de descentralizar tanto los ingresos como los gastos, pero no poder reducir los niveles existentes del gasto del Gobierno Central en aquellas funciones que se han descentralizado. En tercer lugar, la descentralización también puede obstaculizar la capacidad de un gobierno para responder a las perturbaciones económicas exógenas si, con ella, se reduce el control central de los ingresos y gastos globales del sector público. En general, éste es el caso en los países con alta rigidez presupuestaria, como Perú. Además, si las políticas de los gobiernos subnacionales están sesgadas hacia el endeudamiento, esto también puede minar la disciplina fiscal general. Los gobiernos subnacionales pueden terminar pidiendo prestado en exceso con la expectativa de que el Gobierno Central los saque de apuros.

En el caso de Perú, el reto de la descentralización se hace más difícil por la presencia de varios factores: una postura fiscal vulnerable, tanto a nivel global como local; los múltiples problemas de gobernabilidad que aquejan a los gobiernos locales y la increíble fragmentación institucional de los sectores sociales en la prestación de los servicios. Una variedad de programas verticales, que son el resultado de años de “añadiduras” graduales, responde a las necesidades particulares con poca coordinación interna, con niveles múltiples y superpuestos y con una cobertura parcial, a través de una amplia gama de instituciones. En los sectores de salud y de educación, la ausencia de una estructura reglamentaria unificada o de sistemas de evaluación y de seguimiento regulares basados en los resultados agrava tanto el problema del control de calidad como el de asegurar la productividad.

LA DESCONCENTRACIÓN DEL GASTO Y LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS: LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

El sistema actual de la asignación de gastos a los niveles regionales y locales recae en dos pilares, a saber: el gasto desconcentrado por parte del Gobierno Central y las transferencias del presupuesto a los municipios. Perú tiene 25 departamentos. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, en Perú no hay ningún gobierno de

nivel intermedio, puesto que los departamentos no son entidades administrativas, sino sólo divisiones geográficas del territorio nacional con respecto a las cuales la población tiene lazos históricos y culturales. En contraste con ello, el nivel local del gobierno se encuentra plenamente establecido. Hay dos tipos de municipios, a saber, los municipios provinciales y los distritos. En lo que respecta al tamaño, la relación entre los dos tipos de municipios es jerárquica en la medida en que cada municipio provincial consta de un número (variable) de distritos. En otras palabras, los municipios provinciales son más grandes que los distritos que se encuentran en ellos. A falta de un nivel intermedio de gobierno, el Gobierno Central (GC) ejecuta su gasto a nivel de departamentos a través de los órganos desconcentrados conocidos como Consejos Transitorios para la Administración Regional (CTAR) y a través de las direcciones regionales de los ministerios del Gobierno Central. La otra parte del sistema actual de asignación de gastos se basa en la transferencia de los recursos del Gobierno Central a los gobiernos provinciales y distritales.

Los gastos a nivel de región por parte del Gobierno Central son una proporción significativa del presupuesto nacional. Más de la mitad del presupuesto del Gobierno Central se ejecuta a través de los órganos desconcentrados a nivel de departamento. Esto asciende a un sustancial 6,0% del PIB (cuadro 5.1). La función de los CTAR es muy importante puesto que ejecutan más de 42% del gasto total fuera de Lima (cuadro 5.2). La importancia relativa del gasto a nivel de regiones (fuera de Lima) es mucho mayor si excluimos del presupuesto el servicio de deuda y las pensiones: en 2002, las asignaciones regionales representaron cerca de la mitad de gasto actual del GC y 81% de las inversiones de capital del GC (cuadro AE.39), lo que significa que aproximadamente cuatro de cada cinco dólares de inversión pública en Perú se ejecutan fuera de Lima. La desventaja de esto es que el gasto regional y de los CTAR resulta muy castigado cuando, como resultado de una recesión económica, se hacen recortes en los desembolsos de inversiones públicas. Por ejemplo, en el año 2000, aunque a Lima se le redujo a 88,4% de su monto presupuestado, el presupuesto ejecutado para la inversión de capital se redujo mucho menos, a 67,5% de su monto aprobado respectivo (cuadro 5.3). En consecuencia, si se les concede autonomía presupuestaria a los gobiernos regionales futuros, el Gobierno Central tendría mucho menos capacidad para invertir a nivel nacional y menor grado de libertad (debido a la rigidez del presupuesto) para reducir el gasto cuando fuera necesario.

CUADRO 5.1 GASTO PRESUPUESTADO PARA EL SECTOR PÚBLICO, AÑO FISCAL 2002

Sector	Porcentaje del PIB
Gobierno nacional	11,4
Nivel regional	6,0
Gobierno local	1,8
Entidades públicas	1,2
Compañías (Fonate)	6,7
TOTAL	27,5
Millones de US\$	15.686

Fuente: MEF.

CUADRO 5.2 COEFICIENTES DE GASTO POR CTAR, 2001

Departamentos	No. de UE	Población	Gasto (millones de NS)	Gasto presupuestado por CTAR (i)	Gasto real por CTAR (ii)	No está de acuerdo (i) - (ii)	Coefficiente gastos reales de CTAR por población	Gasto CTAR /gasto departamental (%)
Amazonas	12	420.606	215,3	89,6	100,4	(10,8)	23,9	46,6
Ancash	27	1.092.662	591,4	277,5	284,1	(6,6)	26,0	48,0
Apurímac	14	455.637	299,0	125,5	129,2	(3,7)	28,3	43,2
Arequipa	19	1.067.469	913,8	261,7	275,0	(13,3)	25,8	30,1
Ayacucho	20	541.427	465,1	163,5	187,3	(23,8)	34,6	40,3
Cajamarca	20	1.480.690	547,0	250,9	264,9	(13,9)	17,9	48,4
Callao	13	774.604	547,0	133,4	71,0	62,5	9,2	13,0
Cusco	17	1.194.275	716,6	264,0	275,2	(11,3)	23,0	38,4
Huancavelica	11	435.596	215,6	105,3	108,0	(2,7)	24,8	50,1
Huánuco	12	800.543	322,0	148,1	151,2	(3,1)	18,9	47,0
Ica	14	676.249	464,6	181,6	184,6	(3,0)	27,3	39,7
Junín	20	1.232.343	660,2	278,9	286,0	(7,1)	23,2	43,3
La Libertad	32	1.483.681	741,1	277,6	287,3	(9,7)	19,4	38,8
Lambayeque	14	1.110.129	553,5	173,6	185,2	(11,6)	16,7	33,5
Lima	194	7.617.193	23.747,2	9,3	9,5	(0,2)	0,1	0,0
Loreto	18	894.307	511,7	314,8	331,4	(16,6)	37,1	64,8
Madre de Dios	8	96.703	80,0	42,5	42,7	(0,2)	44,2	53,4
Moquegua	6	153.383	147,7	61,5	66,9	(5,4)	43,6	45,3
Pasco	8	259.137	172,7	72,1	75,4	(3,4)	29,1	43,7
Piura	16	1.611.573	788,1	350,8	376,6	(25,8)	23,4	47,8
Puno	33	1.247.494	651,2	304,9	323,7	(18,7)	25,9	49,7
San Martín	23	746.202	445,1	177,3	176,1	1,2	23,6	39,6
Tacna	9	286.539	222,2	93,0	99,8	(6,8)	34,8	44,9
Tumbes	8	197.605	179,1	81,1	90,3	(9,2)	45,7	50,4
Ucayali	16	450.693	225,6	149,0	158,5	(9,5)	35,2	70,2
Total	584	26.326.740	34.422,69	4.387,54	4.540,29	(152,75)	17,2	13,2
Sin Lima	390	18.709.547	10.675,50	4.378,25	4.530,79	(152,54)	24,2	42,4

Fuente: MEF.

CUADRO 5.3 GASTO POR DEPARTAMENTO, 2000
(MILLONES DE N.S.)

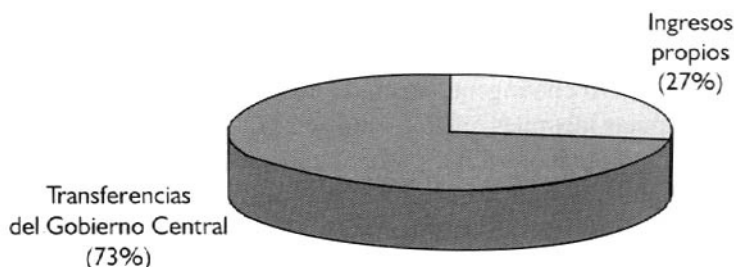
Departamentos	Gastos totales			Inversiones de capital			Bienes y servicios		
	Presupuestado	Ejecutado	Ejecutado/ presupuestado	Presupuestado	Ejecutado	Ejecutado/ presupuestado	Presupuestado	Ejecutado	Ejecutado/ presupuestado
Amazonas	338,5	206,2	60,9	154,9	77,9	50,3	70,8	26,8	37,9
Ancash	641,2	598,2	93,3	203,5	158,6	77,9	70,4	57,5	81,8
Apurímac	367,2	292,7	79,7	182,4	124,1	68,0	48,1	35,8	74,3
Arequipa	917,0	881,2	96,1	300,9	231,8	77,0	104,4	93,7	89,8
Ayacucho	553,0	481,3	87,0	259,9	208,8	80,3	70,0	56,5	80,7
Cajamarca	640,7	494,3	77,2	263,1	116,3	44,2	61,9	52,7	85,2
Callao	448,1	407,7	91,0	148,5	106,5	71,7	108,8	122,8	112,8
Cusco	819,1	698,0	85,2	342,3	237,8	69,5	116,6	103,7	88,9
Huancavelica	278,1	240,5	86,5	109,9	87,3	79,4	41,0	34,8	84,9
Huánuco	346,2	313,2	90,4	117,6	79,3	67,4	42,9	38,9	90,7
Ica	471,7	453,0	96,0	68,2	57,0	83,6	55,2	47,4	86,0
Junín	695,8	613,3	88,2	162,9	83,0	51,0	86,6	72,8	84,0
La Libertad	782,2	766,6	98,0	193,8	138,2	71,3	79,7	69,4	87,0
Lambayeque	583,5	574,3	98,4	136,1	96,5	70,9	65,9	59,7	90,6
Lima	24.297,4	17.889,1	73,6	2.427,6	1.718,0	70,8	4.341,8	2.759,7	63,6
Loreto	538,4	505,9	94,0	175,0	125,8	71,9	80,2	69,9	87,2
Madre de Dios	106,2	79,4	74,8	59,6	33,2	55,6	14,4	12,0	83,2
Moquegua	138,9	124,2	89,4	48,3	31,1	64,3	16,5	13,7	83,1
Pasco	206,8	165,7	80,1	42,7	20,0	46,7	27,3	24,5	89,6
Piura	919,3	781,8	85,0	379,7	221,5	58,3	92,0	97,2	105,7
Puno	815,8	731,6	89,7	323,0	244,3	75,6	89,6	79,0	88,2
San Martín	469,6	408,2	86,9	206,8	141,5	68,4	52,1	45,3	87,0
Tacna	253,4	231,6	91,4	74,9	63,7	85,0	33,4	33,7	101,1
Tumbes	195,9	152,4	77,8	69,1	38,2	55,2	19,3	15,9	82,3
Ucayali	260,4	219,0	84,1	81,2	46,8	57,7	47,2	39,2	83,2
Total	36.084,4	28.309,1	78,5	6.532,0	4.487,0	68,7	5.836,0	4.062,7	69,6
Sin Lima	11.787,0	10.420,0	88,4	4.104,5	2.768,9	67,5	1.494,2	1.303,0	87,2

Fuente: MEF.

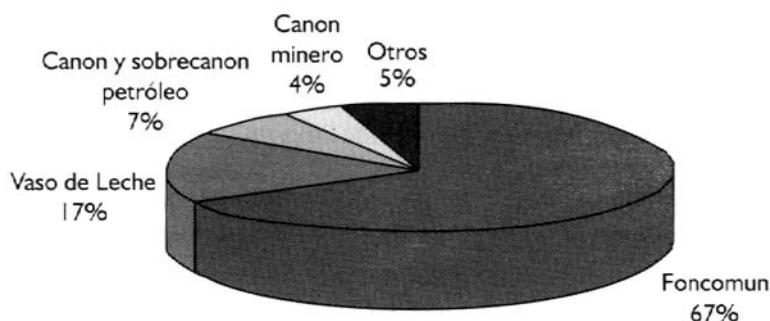
El gasto a nivel de regiones en salud y educación representa una proporción muy alta de los presupuestos regionales totales. En el 2002, los gastos de educación y salud representaron 50 y 27%, respectivamente, del gasto regional total presupuestado por el Gobierno Central (cuadros AE.39-AE.40). Estas relaciones muestran que una descentralización futura de ambos sectores podría ser equivalente a una transferencia de facto a los gobiernos regionales futuros de hasta cerca de tres cuartos de los recursos del presupuesto actual a nivel de regiones. En realidad, si deducimos el gasto actual del gasto regional total, los desembolsos de capital presupuestados para la educación y la salud representan un altísimo 95% del presupuesto regional total dedicado a la inversión (cuadros AE.39-AE.40). Esta proporción subraya que la carga de los recortes presupuestarios sobre la inversión regional recae en estos dos sectores.

Las transferencias a los gobiernos locales son pequeñas comparadas con los gastos a nivel de regiones, pero constituyen el grueso de los ingresos del gobierno municipal. Las transferencias a los gobiernos locales ascienden a 15,8% del presupuesto del Gobierno Central (1,8% del PIB). Sin embargo, en el caso de los municipios, con excepción de Lima, son la fuente más importante de ingresos. Como un porcentaje de los ingresos municipales totales, las transferencias del GC representaron 48% en el 2001 y un alto 73% cuando se excluye a Lima (gráfico 5.1). Las transferencias del GC se concentraron en las cuatro más importantes, a saber: Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), Vaso de Leche, el canon petrolero y el canon minero, con 67, 17, 7 y 4%, respectivamente, del total de las transferencias presupuestadas en el 2002 (gráfico 5.2). Cuando se trata de las fuentes de ingresos de base local, los principales ítem de ingresos son las tasas –que representaron un 45% en el 2002–; los impuestos –que apenas representaron un bajo 25%–; las multas, con 11%; las tasas de servicio público, con 6%; y los ingresos de bienes raíces –que apenas representaron un bajo 5%– (cuadro AE.40). Sin duda alguna, estas fuentes de ingresos tendrán que fortalecerse mediante una reforma tributaria municipal, si es que se quiere que la autonomía de los municipios se fortalezca.

**GRÁFICO 5.1 INGRESOS MUNICIPALES, 2001
(EXCLUIDA LIMA)**



Fuente: MEF.

GRÁFICO 5.2 TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS, 2001

Fuente: MEF.

Las finanzas del gobierno local se restringen más a consecuencia de graves problemas de pasivos. La deuda municipal no es una amenaza seria para la estabilidad macroeconómica, pero eso no quiere decir que el problema no sea grave o significativo en general, y hasta explosivo para algunos municipios que enfrentan graves problemas de liquidez y solvencia. La deuda municipal explica un tercio de la correspondiente deuda nacional registrada —el pasivo actual a corto plazo— pero varía ampliamente por municipio. La solvencia a nivel local puede ser una preocupación seria. Una encuesta del Banco Mundial entre nueve municipios² muestra que cuatro de ellos tenían una relación real de pasivos a ingresos superior a uno, lo que significa que necesitan el ingreso de más de un año para cubrir sus deudas actuales (en algunos casos, esta relación se encuentra por encima de 3). Las deudas han estado aumentando a una rápida tasa anual (13% en promedio para el período 1997-2000) y la situación de la deuda parece estar deteriorándose con mayor rapidez en los municipios provinciales grandes (Arequipa) y en los distritos urbanos (La Victoria en Lima). La dinámica de la deuda se explica esencialmente por dos factores: los atrasos (cuentas por pagar) con los proveedores y con las empresas de servicio público (cerca de 55%) y las pensiones no registradas de ex empleados municipales (21%). Los municipios en la muestra también se están tornando cada vez más ilíquidos en la medida en que todos (con excepción de dos) tuvieron una relación de ingreso real/gasto real por debajo de uno, lo que refleja que sus ingresos corrientes no son suficientes para cubrir sus gastos corrientes. El problema se está volviendo explosivo, debido a que el pasivo contingente amenaza con materializarse, principalmente por la resolución de disputas laborales, cuyo monto se calcula que puede aumentar un 25% en los próximos años (Fernández, 2002). Municipios como Arequipa y La Victoria, en particular, no van a poder asumir responsabilidades adicionales con la descentralización si no resuelven con anterioridad sus problemas de deuda. El Gobierno de Perú parece no

² La muestra estuvo formada por tres municipios provinciales (Lima, Arequipa y Trujillo) y por seis municipios distritales (La Victoria, San Juan del Lurigancho, Jacobo Hunter, Characato, La Esperanza y Poroto).

tener todavía ni un marco normativo adecuado ni un acuerdo institucional apropiado para la evaluación y el control del crecimiento de la deuda municipal.

EL MARCO LEGAL EMERGENTE PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ

Tanto el gobierno del presidente Toledo como la dirigencia del Congreso están comprometidos con la creación de la base política y legal para el proceso de descentralización. Como resultado de esto, a fines de enero del 2002, la legislatura aprobó la Ley General para la Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27.658). La Ley es un esfuerzo de proporcionar la base legal y los principios para iniciar el proceso de implementación de las reformas de modernización. Promueve seis objetivos: un Estado proveedor de servicios; el acceso eficaz a la participación; la descentralización y la desconcentración; la transparencia; un servicio civil nuevo –bien capacitado y remunerado– y el equilibrio fiscal. La Ley se concentra firmemente en la necesidad de redimensionar el Estado tanto en su función como en su tamaño. El Estado se percibe, entonces, menos como un actor que como un regulador de acciones, si bien retiene funciones de atención a las necesidades humanas básicas de salud y educación. A fin de lograr este cambio de paradigma, la Ley ofrece tres herramientas principales: (i) la fusión de entidades estatales para reducir la duplicación; (ii) la introducción de los Convenios de Gestión conjuntamente con los Planes Sectoriales Estratégicos Multianuales (Pesem) en el contexto de los objetivos y las metas del Marco Macroeconómico Multianual (MMM); y (iii) programas piloto para la modernización mediante la introducción gradual de convenios. Los programas piloto iniciales se llevarán a cabo en el Ministerio de Transportes y la Presidencia del Consejo de Ministros. La Ley también define tres líneas de acción para el Gobierno Central en lo que se refiere a la necesidad de (i) aclarar las funciones y las estructuras, (ii) introducir un sistema de contratos de gestión orientados a la obtención de resultados y (iii) modernizar los sistemas administrativos. Como documento general, la nueva Ley fue un paso en la dirección correcta. Proporcionó objetivos a los cuales apuntar, a la vez que se mantenía flexible. También abrió la puerta para que los ministerios sectoriales pudieran buscar diferentes cursos de acción. En virtud de esta Ley, a la Secretaría de Gestión Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros se le otorgó, correctamente, una función protagónica.

A fines de junio del 2002, el Congreso peruano aprobó por abrumadora mayoría la Ley de Bases de Descentralización. La Ley define la finalidad, los principios y los objetivos, las normas y las medidas de transición que guiarán el proceso de descentralización. La Ley distingue dos conjuntos de principios en los cuales se basa, a saber: los principios generales y los principios específicos para la descentralización fiscal.

- Entre los principios generales, se incluyen los siguientes: (i) la descentralización es una política permanente del Estado, de carácter obligatorio para todos sus poderes constitucionales, para las entidades constitucionales autónomas y para el gobierno en su conjunto; (ii) el proceso de descentralización se define como dinámico y requiere un constante seguimiento y evaluación de sus fines y sus objetivos; (iii) es irreversible; (iv) es democrática en la medida en que promueve la igualdad de oportunidades; (v) es integral en la medida en que abarca a todo el Estado en el territorio

nacional y pide que el proceso se lleve a cabo de una manera gradual, de modo que se debe seguir una secuencia de pasos y (vi) el proceso se basa en el principio de la subsidiaridad, lo que implica que se deben asignar funciones y competencias al nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos que pueda realizar eficientemente un servicio público dado.

- Luego, se presentan los principios específicos: (i) una clara definición de competencias; (ii) transparencia y previsibilidad; (iii) neutralidad fiscal para evitar cualquier transferencia de recursos que no vaya acompañada de una transferencia de responsabilidades; (iv) el endeudamiento del sector público como competencia exclusiva del gobierno nacional y el principio según el cual los gobiernos regionales y locales sólo pueden contraer deudas con garantía del Gobierno Central; (v) responsabilidad fiscal, que se debe materializar en reglas fiscales para los gobiernos subnacionales, las cuales deben incluir reglas sobre el endeudamiento y límites para los gastos anuales de los gobiernos subnacionales, de modo que el proceso de descentralización sea sostenible. Entre los objetivos definidos por la Ley se destacan los siguientes: (i) la institucionalización de los gobiernos regionales y locales; (ii) el desarrollo económico y la competitividad de las diferentes circunscripciones, de acuerdo con su potencial productivo; (iii) la modernización y la simplificación de los sistemas y procesos administrativos y (iv) la participación ciudadana en todas las formas de organización y control social. La Ley crea gobiernos de nivel intermedio –los gobiernos regionales– y ordena que las autoridades de éstos sean elegidas directamente por la población.
- También se consideran las bases normativas. En este aspecto, la Ley define (i) tres tipos de competencias, a saber: las competencias exclusivas, las competencias compartidas y las competencias delegatorias; (ii) la formación de un Tribunal Constitucional para resolver los conflictos de jurisdicción; (iii) la creación de un Fondo Regional de Compensación (Foncor), que financiará proyectos de inversión regionales a ser ejecutados por los gobiernos regionales y (iv) nuevas fuentes de ingresos en el presupuesto nacional y como un porcentaje de los ingresos de privatización.
- La Ley también crea el Consejo Nacional para la Descentralización como la entidad que dirigirá el proceso de descentralización. El Consejo estará integrado por representantes del Gobierno Central, de los gobiernos regionales, de los municipios provinciales y de los municipios a nivel distrital. La responsabilidad principal del Consejo es supervisar el proceso de transferencia de las competencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales y administrar un Fondo de Descentralización Intergubernamental (FIDE) para promover la cofinanciación de proyectos por parte de los gobiernos subnacionales. El proceso de transferencia se llevará a cabo gradualmente a lo largo de varios años, en etapas sucesivas que inicialmente afectarán a sectores tales como el transporte y la vivienda y en una etapa posterior a la educación y a la salud. El Consejo también tendrá funciones de coordinación, apoyo técnico y capacitación para los gobiernos subnacionales.
- En último término, pero no menos importante, la Ley incluyó medidas de transición de importancia capital, tales como la eliminación del Ministerio de la Presidencia y los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), a más tardar el 31 de diciembre de 2002.

Este emergente marco legal se completará con otras leyes venideras. Entre las principales se encuentran, la Ley Orgánica para el Poder Ejecutivo, la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley de Municipios, la Ley de Descentralización Fiscal, la Ley para Crear el Fondo Regional de Compensación y la Ley de Descentralización Económica y Productiva.

EL CAMINO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los esfuerzos recientes de Perú hacia la modernización y descentralización ofrecen los principios generales que guiarán el proceso de transición, mientras que las leyes complementarias los aplicarán a componentes específicos de dicho proceso. Como la descentralización es el resultado de la voluntad y el consenso políticos –no simplemente de la pericia técnica–, durante los últimos meses se ha llevado a cabo un diálogo amplio y participativo (y una paciente persuasión), apoyado por el Diálogo Nacional y las Mesas de Concertación. Debido a que la descentralización debe ser guiada por la demanda, el hilo conductor del proceso debe ser la idea de que su propósito final es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos para que la ciudadanía asuma la propiedad no sólo del proceso sino de sus resultados.

El riesgo latente de que la disciplina fiscal pueda resultar una víctima del proceso de descentralización seguirá siendo alto hasta que finalmente se fije y se haga cumplir un marco claro para las finanzas públicas intergubernamentales. El criterio orientador para este marco tiene que ser el establecimiento de severas limitaciones presupuestarias para el gasto y las decisiones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Después de esto, el camino se debe transitar cuidadosamente si es que se quiere lograr el marco apropiado para la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales. Así, parecen indispensables algunas acciones fundamentales que ayudarán a asegurar dicho resultado.

Los temas de sustancia se relacionan con las reglas de juego del proceso de descentralización. Cinco temas merecen consideración especial, a saber: (i) el grado de autonomía que se les debe dar a los gobiernos subnacionales en la futura provisión de servicios sociales; (ii) la clase y el grado de responsabilidades de gasto que se debe transferir a los gobiernos subnacionales; (iii) las reglas y los mecanismos institucionales para transferir recursos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales; (iv) la asignación de facultades tributarias a los gobiernos subnacionales y (v) las reglas que los gobiernos subnacionales deben seguir para contraer deudas.

Es deseable un alto grado de autonomía. Cuanto mayor sea la autonomía que puedan tener los gobiernos subnacionales, mayor es la probabilidad de que se produzcan los beneficios potenciales de la descentralización. Tanto la capacidad de los gobiernos locales para responder a las exigencias de la población local como la participación de la ciudadanía en la vida política local mejorarán si se permite un alto grado de autonomía. Sin embargo, para que la descentralización no sea una parodia de democracia local, los mayores grados de autonomía deben ir acompañados de una rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales ante la población local. Empero, la autonomía también tiene sus riesgos. Los gobiernos subnacionales autónomos pueden acabar gastando irresponsablemente y acumulando deudas insostenibles si no están sujetos a estrictas reglas de presupuesto y de endeudamiento.

No hay ninguna regla fija para el tipo y grado de responsabilidades de gasto que se les va a asignar a los gobiernos subnacionales. El grado de las responsabilidades de gasto y de provisión de servicios que serán transferidas depende principalmente de la fuerza institucional y de la capacidad administrativa de los gobiernos regionales y locales. En este sentido, dos hechos significativos de la situación peruana son de fundamental importancia. Primero, los gobiernos regionales se constituyeron recientemente. No existe ninguna razón para esperar que los gobiernos regionales se conviertan en aparatos administrativos capaces y eficientes en un corto lapso. Muy por el contrario, existen todas las razones posibles para predecir que la constitución de gobiernos regionales realmente capaces tomará algún tiempo. En segundo lugar, con excepción de unos pocos municipios provinciales y de un número mucho menor de municipios distritales, los gobiernos locales son débiles. A la luz de estos dos hechos, es razonable que la transferencia de responsabilidades sea gradual. Al diseñar la transferencia de las responsabilidades, se debe tomar debida cuenta de la marcada diferencia en los grados de desarrollo de la capacidad administrativa en los gobiernos subnacionales. Además de ello, en el caso peruano, las dificultades de cualquier proceso de transferencia se complican debido a la existencia de dos niveles de municipios, los municipios provinciales y los municipios distritales. Esto implica que, a diferencia de la mayoría de los países, después de la implementación del gobierno regional, Perú tendrá cuatro niveles de gobierno en lugar de tres. Ahora bien, en su mayoría los municipios distritales son muy pequeños para asumir la responsabilidad más exigente de los servicios públicos y sólo pueden realizar las tareas menos complejas y, en todo caso, sólo aquellas en las que no son cruciales las economías de escala. La asignación de las responsabilidades a los dos niveles municipales debe ser cuidadosamente diseñada teniendo en cuenta el tamaño y los recursos humanos, además de las limitaciones de capacidad administrativa en cada nivel. Finalmente, el error que de cualquier modo debe evitarse es la falta de claridad y precisión en la distribución de las funciones, por ejemplo, entre el Gobierno Central, los gobiernos regionales, los municipios provinciales y los municipios distritales. Es muy probable que la confusión legal e institucional en lo que respecta a la distribución de las funciones conduzca a situaciones de duplicación y superposición de esfuerzos o a la desatención de algunos servicios públicos, o a la subinversión en ellos.

El Gobierno de Perú pretende cambiar la manera en que se toman las decisiones sobre el monto de recursos que debe transferir el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales. Anteriormente, estas transferencias (i) han estado ligadas a fuentes variables; (ii) han estado, hasta cierto punto, sujetas a decisiones discrecionales del nivel central, a veces bajo el disfraz de fórmulas no muy transparentes y (iii) han sido procíclicas. Se espera que, en el nuevo marco legal, se establezcan procedimientos y criterios más transparentes para la toma de decisiones. Desde el punto de vista de la política de transferencia, las dos piezas institucionales clave en el nuevo marco van a ser los Fondos de Compensación y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)³. La definición de sus mecanismos de financiamiento a largo plazo, así como los criterios para

³ Se mostró el grado de progresividad de Foncomun y se vieron pocas razones para modificar sus criterios de redistribución.

tener acceso a sus recursos es una prioridad a corto plazo. Ambos tipos de fondos seguirán fórmulas explícitas en el cálculo de las transferencias a un gobierno regional o local dado. Como es costumbre, estas fórmulas tendrán en cuenta el tamaño de la población, así como los indicadores de ingreso y de pobreza. Sin embargo, existe una importante diferencia entre los dos tipos de fondos. Mientras que las transferencias de los Fondos de Compensación se aplicarán de manera incondicional, es decir, independientemente del desempeño fiscal y de la eficacia en la prestación de servicios de un gobierno local en particular, las transferencias del FIDE estarán condicionadas a que cada gobierno subnacional satisfaga metas predefinidas de desempeño en la prestación de servicios públicos y a su respeto de normas explícitas de desempeño fiscal disciplinado.

Debe haber una estrecha relación entre la transferencia de responsabilidades y la transferencia de recursos. La doble regla de oro a seguirse es (i) que la transferencia de los recursos debe ir acompañada de la transferencia de las responsabilidades y (ii) que las responsabilidades no deben ser transferidas, a menos que en el nivel subnacional se encuentre disponible una cantidad adecuada de recursos para cumplir con las responsabilidades (en la mayoría de los casos como resultado de una combinación de transferencias de recursos del Gobierno Central y de los propios ingresos tributarios del gobierno subnacional).

A los gobiernos subnacionales se les deben otorgar facultades tributarias dentro de límites apropiados. Si Perú decidiera que los gobiernos subnacionales deben depender sólo de las transferencias de recursos del Gobierno Central, eso sería un error monumental. La experiencia de otros países enseña que un esquema institucional en el que los gobiernos locales no tienen la facultad legal para recaudar impuestos debilita la rendición de cuentas en el nivel local; reduce los incentivos para pagar cualquier tipo de impuestos, incluidos los del gobierno nacional y debilita la voluntad y el compromiso del Gobierno Central para abstenerse de sacar de apuros a los gobiernos subnacionales si estos incurrir en dificultades financieras insuperables, provenientes de la falta de disciplina fiscal. Por consiguiente, es muy saludable que los gobiernos subnacionales tengan sus propias fuentes de ingresos tributarios y realicen un esfuerzo propio para optimizar éstos ingresos, teniendo en cuenta tanto las cuestiones relacionadas con los incentivos a los esfuerzos empresariales como aquellas relacionadas con la justicia redistributiva, al igual que con la necesidad de bienes públicos locales.

En este sentido, la Ley ya define un procedimiento al asignarle al Poder Ejecutivo la responsabilidad única de presentar ante el Congreso las propuestas tributarias regionales —cuya gestión será implementada por los gobiernos regionales—. La lista de tributos que los gobiernos de las entidades subnacionales pueden imponer en sus respectivas poblaciones debe ser definida inequívocamente por ley, y cualquier impuesto fuera de esa lista será ilegal. Los tipos de impuestos que son apropiados a nivel nacional son una cuestión que tiene considerable consenso tanto en la literatura especializada como en la experiencia práctica. Los impuestos a los bienes raíces y los impuestos a la industria y el comercio son los más comunes en el nivel municipal. Los impuestos directos a productos específicos de consumo como los productos del tabaco, los licores y la cerveza, son los más frecuentes en el nivel intermedio o regional. Dentro de los límites de la lista tributaria definida por la legislación nacional, se les debe otorgar a los gobiernos subnacionales un justo grado de autonomía para definir las bases y tasas de sus sistemas tributarios.

El endeudamiento del gobierno subnacional debe estar sujeto a estrictas reglas y procedimientos. Existen buenas razones para permitir a los gobiernos subnacionales usar la deuda como fuente de finanzas. Que los gobiernos subnacionales recurran al endeudamiento como una manera de gastar a cuenta de futuros ingresos tiene tanto sentido como para cualquier otro agente económico. Entonces, el asunto no es si se debe permitir o no el endeudamiento. El asunto es, más bien, a qué limitaciones debe estar sujeto el endeudamiento del gobierno subnacional a fin de impedir que se convierta en una fuente de inestabilidad nacional y ruina local. Un tema relacionado es la manera de evitar el riesgo moral que se vuelve descontrolado si se les asegura (implícita o explícitamente) a los gobiernos subnacionales que se les sacará de apuros. Como ni el mercado ni el funcionamiento espontáneo del sistema político hacen cumplir la disciplina en materia de endeudamiento subnacional, es necesario imponerle límites. Un paso inicial positivo es que la Ley ya determina que la deuda externa es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional y que su monto debe ser compatible con los límites máximos generales de deuda del sector público. La Ley también define que los gobiernos subnacionales sólo pueden contraer nueva deuda que se encuentre apoyada por una garantía de la Nación. Sin embargo, las deudas internas y contingentes –registradas y no registradas– no se mencionan directamente y deben abordarse en la reforma de la Ley de la Prudencia y Transparencia Fiscal.

Recomendaciones

- Existe una agenda inmediata de temas urgentes que deben abordarse. Incluye cuestiones de importancia capital, tales como el diseño de alternativas para las relaciones fiscales intergubernamentales; el presupuesto rígido y las limitaciones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales; las funciones y las competencias específicas a ser descentralizadas por sector (*ver* Anexo F); las características y fuentes de financiamiento del futuro Fondo de Compensación Regional; y cualquier cambio posible en el esquema de transferencias para los municipios. Cuando se modifique la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, sería un desarrollo positivo añadir un capítulo sobre responsabilidad fiscal subnacional (Capítulo II).
- Una meta fundamental de la descentralización es desarrollar una mayor capacidad local que genere ingresos, sobre la base de los propios sistemas tributarios de los gobiernos locales. Las medidas que deben tomarse pueden incluir: (i) el aumento del impuesto predial a corto plazo y su mejora con un sistema nuevo (un impuesto de base territorial proporcional a la extensión de las propiedades) a mediano plazo con el apoyo de un catastro fiscal que se implante inicialmente en forma piloto en unos pocos municipios; (ii) la transferencia a los gobiernos subnacionales de los ingresos provenientes del impuesto a la gasolina; (iii) la abolición de los impuestos obsoletos; y (iv) la promoción de la asistencia técnica horizontal sobre la base de los municipios con mejores prácticas.
- Debe atacarse urgentemente el tema de la deuda ya existente –interna y externa, registrada y no registrada– de los gobiernos locales. Un enfoque curativo llevaría a cabo un diagnóstico completo de todos los municipios y diseñaría un programa transpa-

rente para la reestructuración de la deuda existente. Su implementación sería otra condición previa esencial para asumir nuevas funciones y responsabilidades administrativas. Un enfoque preventivo establecería condiciones previas para contraer deuda adicional y límites para su tamaño⁴. Lo mismo se debe hacer con los gobiernos regionales.

- La creación de capacidad institucional tanto en los gobiernos locales como en los gobiernos regionales es esencial para el éxito de la descentralización, especialmente con respecto al desarrollo de sistemas de gestión financiera integrados a los niveles regionales y locales con antelación y como una condición previa para las decisiones acerca de las transferencias de responsabilidades de gasto. Los sistemas locales y regionales resultantes deben estar ligados al SIAF nacional de manera que se tengan cuentas consolidadas para todos los niveles del gobierno.
- El uso de los convenios de desempeño ha resultado útil y se debe promover. La experiencia de Perú con el Fondo Nacional para Financiar la Actividad Empresarial del Gobierno (Fonafe) en el desarrollo de convenios de gestión con empresas públicas es un logro ejemplar para la región de América Latina y el Caribe (Anexo E). La experiencia puede aplicarse, con un enfoque de caso piloto, a las unidades ministeriales desconcentradas y a los gobiernos subnacionales. Se pueden otorgar incentivos especiales a estas unidades y gobiernos a fin de atraerlos para que firmen convenios de gestión. El éxito de Fonafe proporcionaría lecciones y ejemplos importantes porque, en última instancia, la descentralización y la reforma le otorgan un valor especial a la rendición de cuentas. Esto no es la simple probidad, transparencia y eficiencia interna en el uso de los recursos, sino que también es un énfasis en los resultados, el desempeño y la rendición de cuentas social. El éxito genera éxito; en la medida en que el efecto demostrativo de las experiencias piloto exitosas a las que se haya hecho un seguimiento cuidadoso puede resultar fructífero y esencial para el apoyo del público al proceso.

DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN⁵

Los especialistas han señalado que la educación pública en Perú se mantiene entre las más centralizadas de América Latina (recuadro 5.2). Durante la década de los años noventa, el esfuerzo de descentralizar la educación pública se limitó a una serie de iniciativas intermitentes motivadas más por intereses políticos que por razones técnicas (Ortiz de Zevallos et al., 1999). Además, estas iniciativas fueron de corta duración. La oposición de los municipios y los sindicatos y el temor a perder la educación pública gratuita

⁴ Dos ejemplos interesantes de buen seguimiento del riesgo subnacional son Brasil y Colombia. En el primero, la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña establece límites complementarios. En el último, las reglas se encuentran incluidas en el “sistema de semáforos” de Colombia que enlaza la deuda de cada gobierno subnacional con su capacidad de pago y utiliza indicadores como semáforos para alertar al Gobierno Central acerca de una deuda subnacional potencialmente excesiva (Ma y Polackova, 2002).

⁵ Las dos secciones siguientes se basan parcialmente en el trabajo preparado por Richard Moore (2002).

RECUADRO 5.2 CAMPAÑA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNOS CASOS

En el caso del *estado de Paraná en Brasil*, el esfuerzo de descentralización ha apuntado hacia la municipalización de la educación básica. Los esfuerzos recientes en *Ecuador* se han centrado en la ampliación de las redes, tanto por razones pedagógicas como administrativas y en un modelo de municipalización voluntaria de la educación. Ese proceso de municipalización es incipiente y no está sujeto a ningún criterio evaluativo (Moore y Rosales, 2001). En *México rural*, a los padres de familia se les ha autorizado a certificar la asistencia de profesores bajo la jurisdicción nacional, mientras que; desde 1998, se han ampliado las transferencias a las juntas estatales de educación. La municipalización combinada con el control directo de las decisiones ha sido un modelo con éxito en *Nicaragua*. La autonomía escolar en Nicaragua se basa en tres elementos: las transferencias fiscales a las escuelas sobre la base tanto de criterios técnicos como de equidad (sustentados en una fórmula); el control de los recursos fiscales por parte de los padres de familia a través de los Consejos de Padres; y la total autoridad local sobre las decisiones de contratación y despido. Aunque el esfuerzo ha tenido éxito en la transferencia del control de las decisiones y en el estímulo para que la comunidad y los padres participen en el proceso educativo, la calidad educativa no ha sido notoriamente afectada (Arcia y Belli, 1999). En la *República Dominicana*, las reformas y los esfuerzos de entrenamiento recientes procuran aumentar la función de las asociaciones de padres de familia en el seguimiento de la asistencia de profesores, en la recepción de la transferencia de algunos fondos para los costos de operación locales y en el ejercicio de una función más participativa en las escuelas locales. En *Venezuela*, un esfuerzo de descentralización actual se centra en la transferencia de la autoridad de gestión al nivel escolar ("la escuela como el centro de educación básica") y en la introducción y certificación (vocacional) del entrenamiento educativo en el lugar de trabajo (*cada empresa una escuela*). En *Chile* se ha intentado una variedad de esfuerzos, incluidos aquellos en los que a los padres se les ha dado la opción de seleccionar entre escuelas financiadas públicamente (Winkler y Moore, 1996). En *El Salvador*, se han reforzado las asociaciones de padres rurales y se las ha facultado para firmar contratos para administrar con éxito las escuelas. Las escuelas de Educo (Educación con Participación de la Comunidad) se encuentran fuera de la competencia del sistema escolar regular del Ministerio de Educación. Están ubicadas principalmente en zonas rurales remotas y fueron/son concebidas como un medio de ampliar la cobertura. La gestión de los recursos financieros es responsabilidad de las asociaciones educativas de la comunidad (AEC) sobre la base de planes anuales. La transferencia de los fondos a las AEC se basa en estos planes anuales y se reciben mensualmente como fondos destinados (sueldos, operaciones). Las decisiones de personal son responsabilidad de las AEC, pero las escalas de pago son responsabilidad del Ministerio. La AEC tiene claras responsabilidades de gobierno, aunque el Ministerio nombra al director. Las inquietudes pedagógicas y las normas siguen siendo responsabilidades ministeriales. Hasta la fecha, las pruebas indican que, como medio para aumentar la participación comunitaria y de los padres, el modelo ha tenido éxito, pero como medio para mejorar la calidad educativa, no hay evidencia clara de que Educo haya logrado mucho. Finalmente, en *Guatemala*, se han probado simultáneamente cuatro modelos diferentes de descentralización: (autonomía de gestión y control local –Pronade (Programa Nacional de Autogestión Educativa)); limitada autoridad de decisión a nivel escolar (Juntas Escolares); descentralización de un sistema competitivo de captación y selección de maestros; y desconcentración de las finanzas y supervisión a los gobiernos departamentales.

condenaron a estos esfuerzos desde el principio. Como resultado de ello, pocos intentos tuvieron efecto en la desconcentración o la descentralización del sistema educativo. Aún más, a pesar de que recientemente (2001) se han formulado directivas de política con objetivos estratégicos, existe poco consenso en cuanto a los mecanismos o a las unidades

organizacionales que deben ser agentes del proceso⁶. Lo que no está claro hasta la fecha es si los agentes de la descentralización deben ser los futuros gobiernos regionales, las Unidades de Servicios Educativos (USE) existentes, los municipios o las escuelas y cuál es la función apropiada de la comunidad en el proceso. Peor aún, el marco institucional para la entrega y la administración de los servicios educativos se ha convertido en una especie de laberinto de unidades fragmentadas.

El primer elemento de esta fragmentación provino de la creación de los CTAR. Ellos eran directamente responsables ante el Ministerio de la Presidencia y estaban a cargo de responsabilidades sobre el grueso del presupuesto recurrente regional tanto en salud como en educación. En el esquema actual, en el nivel regional el Ministerio de Educación tiene poco control de la asignación de los recursos dentro de su propio sector. Además, aun en el nivel central, continúa la confusión de autoridad entre el Ministerio de la Presidencia y los ministerios sectoriales.

El segundo elemento de esta fragmentación es la gran cantidad de instituciones que ejercen responsabilidades administrativas y/o de decisión en el nivel regional. El resultado es un alto grado de superposición y duplicación de responsabilidades y autoridad. La responsabilidad de la prestación de servicios educativos reside en las Direcciones Regionales de Educación (DRE), no obstante, estas entidades dependen completamente de las transferencias del Gobierno Central. Las DRE ejercen sus funciones (normativas, financieras, reglamentarias y supervisoras) de una manera muy parcial y dependiente de la relación de cualquier Director individual con el Ministerio de Educación. A nivel regional y subregional, la fragmentación institucional es aún más pronunciada, debido a la existencia de una variedad de instituciones que ejercen algunas funciones, pero, cuyos roles en el proceso de desconcentración o descentralización son poco claros. Por lo menos cinco unidades organizacionales desempeñan una función en este nivel: la Dirección Regional de Educación (DRE), el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), el Área de Ejecución (AE), la Unidad de Servicio Educativo (USE) y el Área de Desarrollo Educativo (ADE). Debajo de las DRE, existen por lo menos tres unidades o niveles de acción. Las Áreas de Ejecución (AE) y las Unidades de Servicio Educativo (USE) son las unidades administrativas a las que se les han asignado funciones netamente administrativas. Las USE son unidades de línea con responsabilidad de ejercer funciones presupuestarias. No obstante, reciben una gran parte de ese presupuesto de manos de los CTAR. Se encargan de la gestión de 58.000 escuelas y, además, de 18.000 programas educativos informales. En algunos casos, hay regiones con Subdirecciones Regionales de Educación que tienen esencialmente las mismas funciones administrativas que las USE. Además, dentro de las DRE, existen órganos supervisores educativos: las Áreas de Desarrollo Educativo ADE. La fragmentación sectorial se manifiesta aún más con la existencia de jurisdicciones extremadamente confusas, mal coordinadas y superpuestas, especialmente en el caso de las 82 USE y las 189 AE.

⁶ Estas directivas proporcionan un conjunto ambicioso de medidas y metas. Se destacan tres objetivos: (i) educación básica de calidad para todos; (ii) fortalecimiento a nivel de la escuela con una mayor autonomía, participación y aprendizaje de calidad; (iii) grandes mejoras en la condición y calificaciones de los maestros (MED, 2001).

Históricamente, tanto las relaciones entre las Direcciones Regionales y el nivel central del Ministerio de Educación (MED) como aquellas entre las Direcciones Regionales y el nivel local han sido conflictivas, principalmente debido al limitado control presupuestario del MED y a la mala capacidad de regulación y de gestión. Aunque teóricamente el MED ejerce la autoridad normativa sobre las DRE, en realidad no ejerce el control apropiado. Esta debilidad reglamentaria por parte del MED sobre su propio aparato burocrático es, en parte, una función del tamaño mismo del sector y, en parte, una función del limitado control presupuestario. Hay más de 300.000 docentes en el sector público, y el control presupuestario de la fuerza laboral le corresponde al CTAR. La capacidad de gestión débil, a su vez, depende de varios factores, entre ellos, la baja calidad de los funcionarios del MED, la alta rotación de los ministros y directores regionales, la escasa comunicación entre los encargados de la planificación y los encargados de la ejecución educativa. Finalmente, la triplicación de la autoridad entre el Ministerio de la Presidencia, el MED y los CTAR afecta la capacidad y coordinación. El primero –mediante transferencias a los CTAR– transfiere los fondos a las unidades de ejecución y ejerce control sobre la nómina salarial. En teoría, la principal inquietud del MED es la calidad educativa, pero también ejerce control sobre la contratación de los docentes. Finalmente, los CTAR tienen un foco discrecional en la austeridad y el control del presupuesto no relacionado con el personal. Quizás la manifestación más importante de la falta de coordinación reside en el área de la nómina salarial y de política de personal, también reflejada por la ausencia de un sistema generalizado de información o, incluso, de un inventario del personal (Capítulo VI)⁷. Esta histórica multiplicidad de funciones también afecta la calidad y la supervisión de la educación. Al mismo tiempo, las inadecuadas capacidad y calidad supervisora regional generan una función supervisora virtualmente desprovista de todo interés por la calidad pedagógica ante las exigencias administrativas y burocráticas.

El marco legal para el sector no es particularmente propicio para la descentralización. Tanto la ley docente (Ley Magisterial) como la Ley General de Educación son rígidas ya que impiden que se den las condiciones para una respuesta flexible, ya sea a nivel escolar o ya sea en lo que se refiere a las funciones locales que se podrían ejercer.

Sin embargo, en el Decreto Ejecutivo promulgado en enero de 2001 es evidente un comienzo prometedor hacia una redefinición del marco legal para la descentralización. Este decreto (i) amplió y reforzó el rol y las funciones del director de escuela; (ii) creó los Consejos Escolares Consultivos (CEC) en el nivel local; (iii) fortaleció la función de las Asociaciones de Padres de Familia, intensificando las relaciones entre el MED, los docentes y la comunidad y (iv) ordenó la introducción de la planificación y la participación en el nivel local para la formulación de Proyectos de Desarrollo Institucional (PDI) en la escuela y hacer esto mediante la creación (optativa) de CEC.

Un ejercicio piloto (realizado en 2001) en la creación de CEC en unas 467 escuelas ha sido positivo, pero todavía está lejos de las expectativas. En noviembre de 2001, el nue-

⁷ En este momento existe un intento para crear este sistema de información. Sin embargo, hasta la fecha sólo Lima y Callao se encuentran incluidos en el sistema y existen presiones para que no se implemente en el nivel regional por temor a perder la autoridad discrecional regional. En el esfuerzo para enlazar el sistema de información a un sistema de nómina de pagos, un problema que se debe tratar en el corto plazo es la incongruencia existente en las definiciones de las bonificaciones.

vo director del programa hizo una evaluación muy somera de la experiencia de la siguiente manera: (i) la experiencia ha sido positiva y debe ampliarse; (ii) hay necesidad de establecer un punto de comparación para el seguimiento y la evaluación del programa; (iii) la principal limitación del esfuerzo hasta la fecha es su carácter voluntario y el hecho de que las funciones de CEC se encuentran limitadas a asesorar y consultar; (iv) los CEC no tienen recurso alguno y su capacidad multiplicadora es débil; (v) el apoyo de las USE, las DRE o el MED para que los CEC formen, entrenen y capaciten en la evaluación ha sido sumamente limitado y (vi) se ha realizado poca promoción del programa. Como resultado de estos factores, existen pocos incentivos para participar e incluso crear los CEC a nivel escolar.

Recomendaciones

- Se debe revisar tanto la Ley Magisterial como la Ley General de Educación. Son demasiado rígidas para la mayoría de las formas de descentralización.
- La descentralización debe seguir un proceso secuencial. Primero se debe proceder a la reorganización del Gobierno Central antes que a la descentralización, pero siempre con miras a ésta. El modelo sugerido para definir las funciones y la estructura que se encuentra en el Anexo F se debe llevar a cabo dentro del ministerio central y con la participación del personal clave de las diversas unidades estructurales.
- Se debe resolver la confusión institucional actual de los niveles jurisdiccionales. La decisión de transferir los fondos y las funciones de los CTAR a las DRE es sólo un movimiento parcial. La Ley de Descentralización propuesta ofrece normas generales para los niveles jurisdiccionales (regiones, municipios), pero la naturaleza no exclusiva de qué nivel promueve, desarrolla y reglamenta las actividades de la educación (y la salud) deja brechas para definir estas diferencias funcionales⁸. Lo que está claro es que la creación de niveles múltiples de intermediación podría no ser una estrategia apropiada y bien puede inhibir formas más profundas de descentralización en el nivel de proveedores. Entonces, con el avance del proceso de redefinición de los roles y funciones, debe haber una amplia simplificación de las unidades administrativas y una aclaración de las responsabilidades del nivel intermedio.
- La introducción de convenios de gestión o de desempeño debe esperar una etapa más avanzada de la descentralización del sector de educación. Una vez que se simplifique la confusión institucional y que se definan los indicadores de seguimiento, éstos podrían servir de agentes de cambio cultural, para transformar una cultura organizacional basada en normas, burocracia, procedimientos e insumos a una cultura organizacional fundada en la transparencia, en la responsabilidad, en la autoridad individual e institucional y en los resultados. Los acuerdos de desempeño deben ir acompañados de convenios de desempeño individuales que evalúen a los profesores de manera regular.

⁸ Durante la misión principal de la RGP (Revisión del Gasto Público) se realizó un breve seminario con miembros del liderazgo técnico del MED. Se practicó una metodología para iniciar el diálogo sobre las funciones y las estructuras, sobre la base de talleres técnicos dirigidos por personal técnico clave en el nivel central (reestructuración central) y con la participación de directores regionales y su personal técnico.

RECUADRO 5.3 DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Un examen de los esfuerzos de descentralización en el sector de la salud en seis países de América Latina indica que los resultados han sido muy dispares (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Los esfuerzos para reformar el sector de la salud invariablemente se dirigen a la separación del financiamiento de la prestación de servicios, una separación entre el comprador y el proveedor y, a menudo, la introducción de convenios de gestión o de desempeño. La descentralización conlleva la transferencia de partes de las instituciones de salud del sector público del Gobierno Central a gobiernos subnacionales. Los Gobiernos Centrales retienen la formulación de políticas, el financiamiento general y operaciones sumamente especializadas y a los gobiernos subnacionales se les ha otorgado la atención hospitalaria primaria (a menudo municipal), secundaria y terciaria (estados y provincias). En general, los esfuerzos para descentralizar han fracasado en lo que se refiere a la mejora de la cobertura o de la eficiencia y, cuando han tenido éxito, a menudo han incluido alguna forma de convenio contractual, como los contratos de gestión.

En *Nicaragua*, por ejemplo, existe un esfuerzo en curso para descentralizar varias características institucionales básicas (provisión y adquisiciones, finanzas, manejo de personal) tanto de los hospitales como de las unidades regionales o locales (Silais), mediante la introducción de contratos de gestión. La experiencia de dos años con contratos de administración en los hospitales no ha tenido éxito, aunque la curva de aprendizaje ha mejorado la calidad de estos contratos, en particular en cuanto a pasar de criterios basados en los insumos a los criterios basados en resultados para los convenios contractuales.

- La nueva legislación debe aclarar la función de los proveedores de servicios y de los consejos locales. Gran parte del movimiento actual para descentralizar en el sector de la educación se centra en transferencias directas de autoridad, finanzas y mecanismos de rendición de cuentas a los proveedores educativos: las escuelas y sus comunidades.
- El modelo de CEC debe ampliarse, pero con funciones fortalecidas. Los ejemplos de los países de América Latina y el Caribe alentarían una mayor autonomía escolar y el uso de herramientas de rendición de cuentas social o legal, tales como planes de desarrollo institucional y convenios de gestión.
- Las autoridades necesitan crear un “espacio” político para la introducción de modalidades de descentralización con un nivel razonable de consenso. En la actualidad, este consenso no existe en el sector educativo. La Consulta Nacional sobre la Educación es un buen comienzo.

DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR SALUD

La prestación pública de servicios de salud se caracteriza por la absorción ministerial de múltiples programas verticales, la fragmentación, la ineficiencia, y una limitada integridad programática, impulsada por la oferta de programas para la atención de la salud en vez de serlo por la demanda de los servicios de salud (recuadro 5.3). Además, el énfasis en la atención de salud preventiva y la promoción de la atención de salud son limitados porque la oferta de servicios de salud curativos domina el mercado. En la actualidad, existen por lo menos 23 programas verticalmente controlados, administrados desde el centro y cada uno de ellos con su propio conjunto desconectado de normas, procedimientos, sistema de supervisión, sistema de evaluación, bases de datos, entrenamiento y

mecanismos para tener acceso a la participación de nivel local. El resultado es una fragmentación increíble de la política y la administración en el sistema nacional⁹. Aún más, en el nivel regional muchos de estos programas verticales mantienen sus propios coordinadores para la administración, el seguimiento, la recopilación de datos y el entrenamiento, prácticamente independientes de la dirección regional. Aquí también, el resultado es la fragmentación en el financiamiento de los servicios de salud y el control poco coordinado de la dirección o planificación de políticas. Las Direcciones Regionales de Salud (DISA) adolecen de un mínimo de autoridad, de incapacidad para programar de manera coordinada y también de un alto grado de fragmentación. Al igual que en el caso de la educación, las funciones financieras que residen en el CTAR erosionan aún más cualquier autoridad que pudieran tener las DISA. En general, las DISA tienen muy poca autoridad de programación y reciben fondos preprogramados casi en su totalidad, incluidos los fondos para encargos (Altobelli, 2001). Finalmente, apenas un 20% del presupuesto del gasto de salud está dedicado a la atención de salud preventiva, lo cual refleja que ésta es menos prioritaria que la salud curativa.

Irónicamente, aunque el sistema de atención de salud se ha tornado cada vez más centralizado, el ministerio de línea central tiene mínimo control sobre cualquier intento de integrar el sistema de atención de salud. Existen tres áreas o iniciativas que favorecen la descentralización en el sistema de atención de salud y que se deben promover: (i) el Programa de Administración de Acuerdos de Gestión (PAAG); (ii) las Direcciones Regionales de la Salud (DISA) y (iii) las Unidades del Seguro Integral de Salud (USIS) recientemente creadas.

El Programa de Administración de Acuerdo de Gestión/Comités Locales de Administración de la Salud (PAAG-CLAS) es un modelo muy útil para la descentralización de la salud y se debe fortalecer. El PAAG ya ejecuta un 17% del presupuesto del Ministerio de Salud (Minsa) según reglas de gestión financiera propias. En el sistema existen aproximadamente 550 CLAS y unos 1.200 establecimientos de salud (aproximadamente el 20% del total de establecimientos de salud). Se creó en 1994, como un medio para mejorar la calidad de los gastos de atención de salud, brindar transparencia al sistema, mejorar la eficacia en función de los costos de la prestación de servicios y promover la participación comunitaria (privada) en la gestión de atención de la salud. El modelo de CLAS se construye sobre la organización existente local y comunitaria y fue esencialmente diseñado para aumentar la cobertura en las comunidades rurales y periurbanas, en áreas donde los servicios de salud existentes eran débiles o no existían. Similar a los Convenios de Gestión Institucional, el modelo de CLAS contempla un contrato de gestión. Sin embargo, una característica fundamentalmente diferente es que el modelo aplica la ley privada al uso de los recursos públicos y, al hacerlo, ofrece mayor flexibilidad en la gestión y utilización de los recursos públicos. El CLAS no sólo combina la comunidad y los servicios de salud pública en el proceso de planificación, sino que también tiene el control directo sobre la contratación y el despido del personal de salud contratado y asegura un

⁹ Documentos recientes proporcionan excelentes representaciones diagramáticas del desorden institucional del sector salud. Ofrecen pruebas desalentadoras del caos proliferante en el sector. Ver Banco Mundial (2001e) y Cortez (2001).

grado único de rendición de cuentas social. En sus etapas iniciales, la formación de CLAS fue muy localizada: cada uno administraba un solo establecimiento o centro de salud. Se hizo patente que este enfoque no era el ideal en cuanto a la cobertura potencial del sistema y gradualmente los CLAS se convirtieron en un contrato de gestión sobre un grupo de establecimientos en una red. Aunque este cambio en el alcance y la estructura parece ser más eficaz en cuanto a las economías de escala, existe el peligro de que una mayor escala reduzca el control social “local” al nivel de la comunidad, en favor del control en el sitio del centro de la red. El CLAS ha mostrado ser un modelo eficaz de cogestión en el financiamiento y la prestación de servicios. Ha aumentado la “captación” de recursos locales (porque los honorarios por servicios prestados permanecen al nivel local) y el sentido de la rendición de cuentas local. Sin embargo, los CLAS no se deben considerar como un medio para reducir los gastos del gobierno en la atención de salud local. Aún más, el CLAS no ha resultado tan eficaz en la supervisión de la calidad de los servicios. Por su misma naturaleza, los miembros de los CLAS no son competentes para supervisar la calidad.

Recomendaciones

- La ampliación del número de CLAS, posiblemente para lograr un 25% de los establecimientos de salud, pero sin aumentar su escala a fin de mantener el sentido de la rendición de cuentas social local. Además, no se debe aumentar la relación del número de CLAS con el número de establecimientos.
- Hay que fortalecer otras entidades dentro del sistema de atención de salud más capaces de proveer garantía de calidad y supervisión.

Para que los CLAS funcionen bien se requiere el refuerzo de las Direcciones Regionales de Salud (DISA). Las DISA adolecen de autoridad fragmentada, un sistema administrativo que fragmenta aún más la coordinación de financiación en el sector y la supervisión de la calidad de la prestación de los servicios de salud. Además, la ejecución en las DISA es guiada tanto o más por la oferta de los servicios que por su demanda y esto introduce cierta rigidez en el uso de los fondos. No obstante, a pesar de las normas y los reglamentos, las DISA han desempeñado un papel importante en el sector de salud, puesto que pueden administrar las cuentas financieras para su propio beneficio y para ventaja del modelo CLAS si es que juegan un papel mayor en la planificación, la asistencia técnica, la supervisión del control administrativo y la evaluación de los convenios de gestión con diversos proveedores de servicio (Altobelli, 2001). Una relación positiva entre las DISA y los CLAS les permitirá a las primeras asegurar que se lleven a cabo las transferencias apropiadas de los fondos a los últimos. La Ley de Descentralización propuesta proporciona un adecuado marco legislativo para lograr el fortalecimiento de las DISA.

Recomendaciones

- La relación entre los CTAR y las DISA debe modificarse mediante la remoción de los CTAR de todo lo que tenga que ver con los propósitos específicos del sector. Esto implica la necesidad del fortalecimiento inmediato de la capacidad institucional y de los recursos humanos dentro de las DISA.

- Se deben mejorar la capacidad y la autoridad de las DISA para supervisar y controlar la calidad de la prestación de los servicios. La naturaleza actual del mecanismo financiero y la falta de control sobre el financiamiento han afectado a las DISA.
- Los renovados esfuerzos para consolidar e integrar los programas verticales y virtualmente autónomos implican la necesidad de replantear la planificación, la administración, la supervisión y las funciones financieras de las DISA y reestructurar estas unidades de manera integradora. Es más, las DISA deben estar cada vez más impulsadas por la demanda, apoyándose en el diagnóstico local de las necesidades.

Una tercera iniciativa que necesita fortalecimiento es la transformación radical del seguro de salud con la creación de la Unidad Integral de Seguro de Salud, o USIS, en el 2001. La USIS se encuentra fuera del Minsa y es un intento ambicioso de integrar bajo un solo techo a los programas del Seguro Materno-Infantil (SMI) y del Seguro Escolar General (SEG). Si bien hasta ahora los fondos de los dos programas se mantienen separados, el impulso actual es consolidarlos y universalizar la cobertura, separar el financiamiento de la prestación de servicios y fortalecer el proceso de descentralización. El modelo incorpora a una variedad de proveedores de servicios que abarca desde los centros de salud pública hasta los contratos de gestión con CLAS y los proveedores locales de servicios privados. Al respecto, existen varias inquietudes. Primero y ante todo, está la situación jurídica de la USIS. Como carece de personería jurídica autónoma, la USIS no puede actuar como una unidad de ejecución para proporcionar financiamiento directo de los servicios. Más bien, la mayoría del financiamiento por parte de la USIS se canaliza a través de las DISA, creándose así otra instancia administrativa en el financiamiento. Además, el uso de las DISA como administradoras directas de los fondos de la USIS genera retrasos en las transferencias a los proveedores (y los CLAS) y ha fragmentado la capacidad para supervisar la eficacia en términos de costo de la prestación de servicios¹⁰. El control y las funciones de evaluación de lo que se financia y de quién lo proporciona es competencia de las DISA y no de la USIS. Una segunda inquietud es el potencial para una mayor fragmentación del financiamiento de los servicios locales. Diversas entidades financieras proporcionan recursos a un establecimiento local de salud y el potencial para la duplicación de los pagos por el mismo servicio es real. Una tercera inquietud es la limitada capacidad institucional de la USIS. En la actualidad, la USIS es incapaz de proporcionar la capacidad técnica necesaria para supervisar o evaluar. Además de ello, el control de calidad de los proveedores (la acreditación) es débil o simplemente no existe.

Recomendaciones

- El dilema del financiador indirecto se puede resolver mediante la adjudicación de personería jurídica a la USIS dándole el carácter de Organismo Público Descentralizado (OPD). Esto eliminaría un nivel innecesario de administración en la financiación de servicios, proporcionaría un fuerte impulso al fortalecimiento y la ampliación del

¹⁰ Ha habido quejas de parte de los CLAS no sólo en relación con retrasos en las transferencias sino que, en algunos casos, las DISA simplemente no han enviado las transferencias a los CLAS (Moore, 2002).

modelo CLAS y permitiría la separación de la función de financiación (USIS) respecto de la función de provisión (CLAS, centros de salud pública, proveedores privados) y la separación de la función de financiación respecto de la función de supervisión (DISA).

- Se debe reducir la fragmentación mediante la consolidación de todos los programas verticales existentes dentro del Minsa.
- El fortalecimiento de la función supervisora de las DISA, así como de la USIS misma, mejoraría el seguimiento, la evaluación y la supervisión tanto de la calidad del servicio como de la rendición de cuentas financiera.

Hay un fuerte interés en tratar de poner cierto orden en el sistema de salud pública. Este interés se puede resumir como un esfuerzo por consolidar algunos de los programas verticales y algo aislados que existen dentro de la Dirección General de Salud Pública (DGSP); una simplificación de la estructura del Gobierno Central a través de la reducción de las Direcciones Ejecutivas a tres y el interés renovado en la descentralización.

Recomendaciones

- Es igualmente imperativo que, mientras se buscan políticas e iniciativas de descentralización, también se lleve a cabo la reforma del núcleo del Ministerio. Hasta el momento, el énfasis principal se encuentra más en la reestructuración del nivel central y menos en la descentralización, pero ambos caminos deben seguirse simultáneamente. De este modo, habría una notable mejora de la comunicación interna, si se considera que anteriormente cada programa vertical era, en gran parte, una isla separada del resto.
- Se ha iniciado la reestructuración ministerial, pero debe seguir con una mayor perspectiva hacia la descentralización. Nuevamente, el modelo de matriz funcional que se presenta en el Anexo F es un ejemplo de la manera en que una identificación de estructuras y funciones puede ser una herramienta útil.
- El trabajo de la Comisión sobre el Sistema Coordinado y Descentralizado de Salud es de capital importancia. Su responsabilidad principal es (i) aclarar las funciones de las diversas entidades involucradas en el sistema de atención de salud –Minsa en el nivel central, las DISA, el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (Parsalud), los municipios, los CLAS y los centros de salud locales– y (ii) integrar los programas y proyectos, terminando así con la multiplicación de programas verticales y la creación de burocracias paralelas prácticamente eliminadas del núcleo del Minsa.
- Sobre la base de una revisión previa, es cada vez más imperativo fortalecer las funciones reguladoras de los niveles centrales e intermedios. En Perú, el CLAS es la respuesta para la descentralización de la prestación de servicios a proveedores que rindan cuentas localmente y proporciona la clave para los modelos de la descentralización a más largo plazo. Durante los próximos años, se debe buscar un programa de expansión, quizás a una tasa de 5 a 10% por año, pero sin alterar la relación del número de CLAS al número de establecimientos individuales de salud.

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

La reforma de la carrera administrativa en el sector público es el eslabón perdido de una modernización del Estado orientada a los resultados y a la reducción de la pobreza en Perú. La última década fue testigo de un grave deterioro del servicio civil de Perú con profundas implicaciones para las cuentas fiscales y los costos del régimen de pensiones. La hiperinflación de finales de los ochenta y de comienzos de los noventa redujo en forma aguda los ingresos reales de los funcionarios públicos. Una mal concebida reducción del tamaño de la fuerza laboral del Gobierno Central a principios de los noventa, que para fines de la década se revirtió, condujo, sin embargo, a la partida de los funcionarios públicos más capaces. La carga fiscal de la fuerza laboral pública sobreviviente es muy alta e insostenible. Existe una indiferencia arraigada hacia las disposiciones de la actual Ley de la Carrera Administrativa y los reglamentos asociados a la misma. Los funcionarios públicos son contratados según una variedad de regímenes legales, con una amplia dispersión en los sueldos para tareas similares. La actual estructura formal de sueldos no se ha revisado en más de un decenio, de modo que los salarios básicos se aumentan mediante el uso de una amplia gama de suplementos y beneficios en efectivo y en especie. Debido a la decisión de prohibir el empleo en puestos permanentes hace diez años, las instituciones han recurrido a la incorporación de empleados sobre una base contractual, un proceso que no está sujeto a ningún procedimiento obligatorio de reclutamiento y selección y que tiene graves implicaciones fiscales. Todos estos factores han contribuido al legado existente de una fuerza laboral mal preparada, mal capacitada, mal supervisada y, en consecuencia, de muy baja productividad. Por tanto, existe la urgente necesidad de una reforma minuciosa para reestablecer alguna apariencia de control sobre el costo salarial y para promover la creación de un gobierno más eficaz. Cualquier iniciativa diseñada a mejorar el desempeño del gobierno debe incluir una reestructuración completa del marco institucional que rige el empleo del sector público y del manejo de sus recursos humanos. La Ley de la Carrera Administrativa vigente

tiene grandes y serias debilidades que reclaman su reemplazo por un nuevo marco legal diseñado para promover un nivel más alto de eficiencia en la prestación de los servicios del gobierno. Se sugiere tomar un camino secuenciado para las reformas, comenzando con un esfuerzo piloto moderado, pero valioso, por racionalizar el manejo de recursos humanos en cada uno de los ministerios y que cuente con el apoyo de una nómina de sueldos controlada por el SIAF, hasta llegar a la creación de una institución autónoma o de una Dirección con la responsabilidad de gestionar el sistema del servicio civil de la administración pública, con funciones normativas y de supervisión del cumplimiento¹.

EL TAMAÑO Y LAS CONDICIONES LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO

No hay ningún cálculo exacto del tamaño del empleo en el sector público de Perú. El rango varía entre 616.200 y 890.728: esta última cifra incluye a los miembros de las fuerzas armadas y fuerzas policiales, que representa el 7,9% de la fuerza laboral empleada². Si aceptamos el cálculo más conservador de 616.200, éste representa aproximadamente 2,4% de la población estimada para el año 2000. Esta relación es muy semejante a la proporción promedio de 2,5% para los países de ingresos medianos. Si se considera el empleo total del gobierno, incluidas la policía y las fuerzas armadas, la relación con la población de Perú es 3,5%, lo cual se compara favorablemente con el grupo de países de ingresos medios cuya relación es 4,3% (gráfico 6.1)³. De igual manera, como porcentaje del PIB, la cuenta salarial⁴ es inferior al promedio de los países de América Latina y el Caribe y al de los países de ingresos medios: 6,2%. Si bien Perú se compararía favorablemente con otros países, se debe tener en cuenta que éstos son indicadores deficientes de que el empleo o las remuneraciones del gobierno sean excesivos o inadecuados. Un juicio al respecto sólo puede hacerse después de tomar en cuenta la amplia gama de obligaciones asumidas por los diferentes gobiernos y la eficiencia con la cual se llevan a cabo.

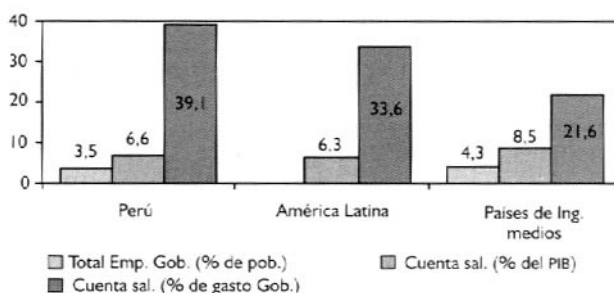
El costo fiscal de los funcionarios públicos y de los regímenes de pensiones asociados a ellos es muy alto, lo que genera rigidez en el presupuesto y absorbe una proporción significativa de éste. Por un lado, la cuenta salarial de Perú, equivalente a 39% del gasto total y 6,6% del PIB, es la segunda más alta en los países de América Latina y esta relación no incluye a los funcionarios públicos contratados bajo otras categorías. Esto sugiere que existe exceso de personal (gráfico 6.1). Por otro lado —y esto es muy pertinente para un país que está bajo condiciones de austeridad fiscal—, el costo presupuestario del sistema de pensiones público ascendió a un mínimo de cerca de 0,6% del PIB en 2002 y se proyecta que llegará a un máximo de por lo menos 1% del PIB para 2010. (El sistema de pensiones público tiene tres componentes: (i) bonos de reconocimiento emitidos a los trabajadores que se cambiaron al sistema privado, (ii) pasivos no financiados en la Oficina de Normalización Provisional, tanto de trabajadores actuales como futuros, y (iii) regímenes especiales).

¹ Este capítulo se basa principalmente en el trabajo mimeográfico preparado por Gregory (2002).

² *Encuesta Nacional de Hogares*, op. cit., p. 11.

³ La información para las comparaciones internacionales se extrae de la base de datos del Banco Mundial sobre el Empleo y Salarios del Sector Público.

⁴ Esta cuenta salarial se encuentra significativamente subestimada según se explica a continuación.

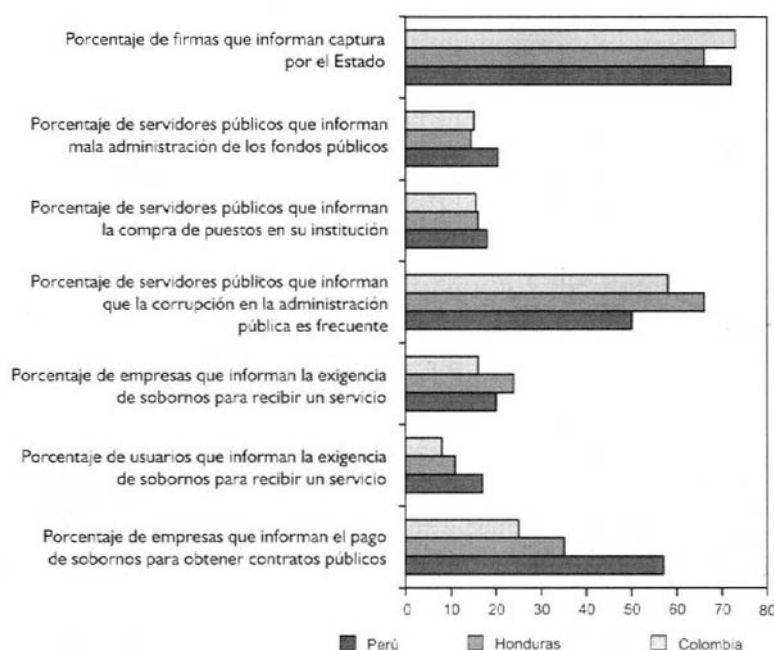
GRÁFICO 6.1 COMPARACIÓN LABORAL DEL GOBIERNO INTERNACIONAL

Fuente: Gregory (2002).

Además, prevalece una percepción negativa de la gente con respecto al desempeño general de la fuerza laboral pública. Una encuesta del Instituto del Banco Mundial sobre gobernabilidad y corrupción en Perú (Capítulo VII) revela que los funcionarios públicos de este país clasifican desfavorablemente en comparación con Honduras y Colombia, en cuanto a los sobornos pagados para obtener contratos y servicios públicos, en lo que se refiere a la mala administración de los fondos públicos y en lo que respecta a la práctica de comprar puestos en entidades públicas (que favorece la captura del Estado por parte de grupos determinados). No obstante, Perú clasificó mejor en lo que respecta a la notificación frecuente de corrupción en la administración pública (gráfico 6.2).

Las condiciones del empleo en el sector público de Perú están regidas por un marco legal que rara vez se ha aplicado en su totalidad. La Constitución de 1979 ordenó que se promulgara una ley que estableciera al mérito como principio gobernante en la definición de las condiciones de empleo y que creara una estructura única de remuneraciones y prestaciones complementarias para todos los empleos cubiertos. En consecuencia, en 1984⁵ se promulgaron la Ley de la Administración Pública y la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Básicamente, ambas leyes son una declaración de los principios que son la base de la relación laboral. Las normas y procedimientos específicos que reglamentan esa relación iban a ser definidos en los reglamentos de dichas leyes. El Reglamento inicial se publicó en 1985 y fue reemplazado por otro mucho más detallado en 1990. Sin embargo, para todos los fines prácticos, ambas leyes han sido letra muerta durante la mayor parte de su vida. Junto con una reducción parcial del empleo entre 1991 y 1993, se decretó una prohibición de emplear personal para puestos permanentes. Supuestamente, toda contratación a partir de entonces ha sido sobre una base contractual y no ha estado sujeta a ningún procedimiento estatutario. Además, nunca se han cumplido otras disposiciones de la ley, tales como la creación de un tribunal para tratar apelaciones por parte de los funcionarios públicos en relación con acciones disciplinarias.

⁵ Nótese que la Constitución de 1993 omite cualquier referencia a una ley de administración pública o al principio del mérito en el empleo público.

GRÁFICO 6.2 CORRUPCIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Fuente: Banco Mundial (2001c).

El marco legal actual es débil y la situación de la administración pública es caótica. Las leyes no crearon un organismo centralizado con funciones normativas y de supervisión del cumplimiento. Tampoco se contemplaron ni la creación ni el mantenimiento de una base de datos de empleados. Por consiguiente, no existe ninguna fuente dentro del Gobierno de Perú que pueda proporcionar información exacta y sistemática acerca del número de empleados del gobierno, su estado o historial laboral o su remuneración. La actual estructura formal de sueldos no se ha revisado en años y es completamente inadecuada. En resumen, no existe ninguna manera confiable de rastrear la evolución del empleo gubernamental y su remuneración durante la última década. Debido a este vacío, en el 2001 se creó una Comisión Multisectorial para Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central (en adelante, la Comisión) y se le encargó el examen de todos los temas relacionados con el empleo en el sector público. El Informe Final de la Comisión proporciona información preliminar disponible con respecto al estado del empleo del gobierno hasta la primera mitad de 2001.

Empleo e ingresos en el sector público

Existen cuatro clases de funcionarios públicos:

- Los que ingresaron según las disposiciones legales de la Ley de la Carrera Administrativa existente (Régimen 276).

- Los que fueron contratados. Desde que se instituyó la prohibición de empleo permanente hace una década, supuestamente no se ha realizado ninguna asignación a puestos permanentes, pero los ministerios en cambio han recurrido a incorporar empleados por medio de contratos que también están regidos por las disposiciones del Régimen 276.
- Los que no están sujetos a ningún régimen y cuyos pagos salariales son financiados a través de fuentes diversas, pero, en gran parte, a través de la categoría presupuestaria de bienes y servicios no personales (SNP).
- Los que están cubiertos por el código que se aplica al sector privado. Debido a las disposiciones restrictivas del Régimen 276, algunos organismos descentralizados han optado por la cobertura del Código de Trabajo que se aplica al sector privado (Régimen 728).

La Comisión descubrió importantes resultados en cuanto al empleo y los sueldos en el sector público.

- Si las dos primeras clases de empleados públicos se agrupan en una única categoría denominada empleados públicos del Régimen 276, los sueldos promedio mensuales bajo los tres regímenes son N.S./1.439, N.S./1.796 y N.S./1.775, respectivamente, con un promedio general de N.S./1,500. Los ingresos de los empleados según el Régimen 728 en promedio excederían en 25% los de los empleados estatutarios, mientras que aquellos en la categoría de SNP gozarían de una prima de 23%.
- La alta concentración de empleados en el Régimen 276 (82,2% de la fuerza laboral pública) está muy influenciada por la inclusión de funcionarios públicos que no forman parte de los rangos administrativos del gobierno (cuadro 6.1). En realidad, si se deducen del empleo total que aparece en el cuadro los docentes, los profesionales de la salud, los jueces y los abogados de la oficina de la Procuraduría General, los empleados restantes, en su mayor parte, representan al personal de los ministerios de línea. Cuando se llevan a cabo estas deducciones, resulta que sólo 45,3% de la fuerza laboral dentro de los ministerios de línea se encuentra empleada según el Régimen 276, mientras que 40,2% son empleados contratados en la categoría SNP. Entonces, los SNP introducen grandes distorsiones en la cuenta salarial y en la flexibilidad presupuestaria general.

CUADRO 6.1 NÚMERO DE EMPLEADOS Y PROMEDIO MENSUAL DE COSTOS SALARIALES				
Régimen	Número de empleados		Costo salarial mensual	
	En miles	Porcentaje	En millones de soles	Porcentaje
Régimen 276	506,8	82,2	729,4	78,9
Régimen 728	49,5	8,0	88,9	9,6
SNP	59,9	9,7	106,3	11,5
Total	616,2	100,0	924,6	100,0

Fuente: Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central (2002).

Contrariamente a la creencia común, el nivel laboral actual es mayor que a principios de los noventa. El número de funcionarios públicos contabilizados por la Comisión, 616.200, es ligeramente mayor que el de 1990. El número de empleados adscriptos al Gobierno Nacional fue de 591.498 en 1990 (Banco Mundial, 1994). Una medición alternativa del empleo urbano en la administración pública, obtenida a partir de encuestas de hogares del tercer trimestre y de datos disponibles para 1997-2001, informa un empleo público total de 707.000 (cuadro 6.2)⁶.

Las encuestas de hogares confirman que la prohibición de nueva contratación del empleo público resultó ineficaz porque durante 1997-2001 hubo un aumento muy significativo en el empleo del gobierno. Todas las categorías, menos una, aumentaron su número de funcionarios públicos. En total, se cree que el empleo público ha aumentado significativamente (más de 25%); pero si se corrige este número sustrayendo la sobrestimación probable del número de docentes en 2001 (reduciéndolo a aproximadamente el nivel del año 2000), el crecimiento del empleo público total todavía sería significativo: alrededor de 20%.

También existe considerable divergencia entre el cálculo de ingresos realizado por la Comisión y aquellos informados por la encuesta de hogares para 2001. La primera estimación es significativamente mayor, entre un 33 y un 66% más alto que los ingresos promedio del sector público informados por la encuesta de hogares para 2001. Ésta es una diferencia demasiado grande que no se puede explicar con facilidad, excepto por la frecuente tendencia de los entrevistados a declarar ingresos menores a los verdaderos. Sin embargo, aparece otra diferencia en los ingresos promedio informados para todos los empleados, los cuales crecieron casi 40% entre 1997 y 2001. Los empleados de la administración central informaron haber tenido un aumento de casi 52%, mientras que los docentes informaron haber tenido un aumento más moderado de casi 27%. Como el Índice de Precios al Consumidor sólo subió un 15,5% entre los dos extremos de la serie, los empleados públicos tuvieron aumentos porcentuales reales de dos dígitos en sus ingresos promedio durante este período.

Comparación de los ingresos de los sectores público y privado

Los ingresos de los funcionarios públicos en la administración central ganaron significativamente con relación a los de los empleados del sector privado⁷ durante el período 1997-

⁶ Debe recordarse que la medición de la encuesta del empleo público no está limitada sólo al Gobierno Central, sino que incluye a los municipios. No obstante, parecería que la gran diferencia entre las dos mediciones del empleo se debe atribuir al número inflado de educadores informado por la encuesta de hogares. Mientras que las fuentes del gobierno calculan que el número de docentes se halla en el orden de 280.000, la encuesta informa la existencia de unos 377.000 en 2001. Ninguna otra fuente se acerca a cifras tan grandes como éstas. Un censo de escuelas que se realizó en 1999 proporciona otro punto de referencia. Informó sobre la existencia de 309.000 docentes, de los cuales 235.000 eran empleados de escuelas públicas. Esto se compara con la medición de la encuesta de casi 340.000 docentes de la escuela pública en ese mismo año. Además, las variaciones de este número durante el período 1997-2001 son más grandes de lo que se esperaría, y el aumento de cerca de 45.000 informado para 2001 con respecto al año 2000 ciertamente tiene poca probabilidad de reflejar la realidad (Saavedra, Melzi y Miranda, 2001).

⁷ Los datos para los empleados del sector privado son de compañías con diez o más empleados.

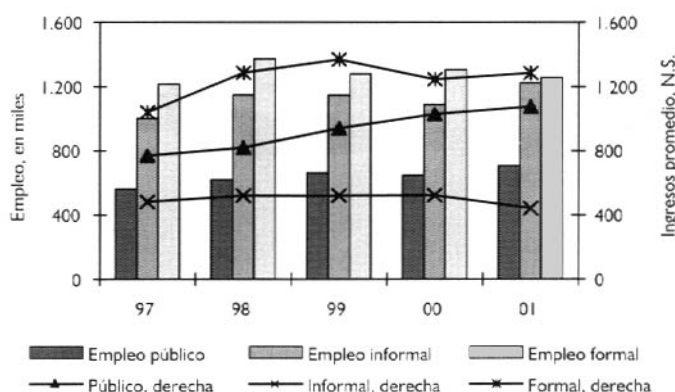
CUADRO 6.2 EMPLEO URBANO EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO E INGRESOS MENSUALES. PROMEDIO, 1997-2001
(NUEVOS SOLES)

	1997		1998		1999		2000		2001		% cambio 1997-2001	
	En miles	Ingreso promedio	En miles	Ingreso promedio	En miles	Ingreso promedio	En miles	Ingreso promedio	En miles	Ingreso promedio	En miles	Ingreso promedio
Total público	561,6	771	619,7	820	662,5	941	648,6	1.030	707,0	1.078	25,9	39,8
Permanente	339,8	903	397,1	851	399,4	1.042	389,1	1.120	433,9	1.175	27,7	30,1
Contrato												
de término fijo	131,8	667	127,4	881	156,8	888	156,6	950	145,0	1.134	10,0	70
Otros	90,0	422	95,2	609	106,3	638	102,9	812	128,1	685	42,3	62,3
Privado informal	1.001,9	482	1.149,6	521	1.147,9	521	1089	523	1.223,6	443	22,1	-8,1
Privado formal	1.217,1	1.042	1.373,6	1.288	1.279,9	1.369	1.305,8	1.246	1.255,3	1.285	3,1	23,3

Fuente: Gregory (2002).

2001. Según las encuestas de hogares, en 1997, los ingresos promedio en *la administración central* eran un 87% de los del sector privado formal. Alcanzaron una paridad virtual en el año 2000 y los sobrepasaron aproximadamente un 7% en el 2001. Los ingresos promedio de los docentes permanentes también sobrepasaron los ingresos promedio del sector privado en el 2001. Los ingresos promedio en el *total del gobierno* también fueron mayores, pero permanecieron por debajo de los ingresos promedio para el empleo privado formal y por encima de los ingresos promedio para el empleo informal en el mismo período (gráfico 6.3). Estos resultados difieren de los cálculos de la Comisión. Los ingresos promedio del sector público, incluidos los de los educadores, parecen oscilar entre 30 y 66% por encima de los del sector privado. No obstante, la cifra de la Comisión tiene un margen más grande del que se encontraría en la mayoría de los demás países con similares o mayores ingresos⁸.

GRAFICO 6.3 EMPLEO E INGRESOS PROMEDIO DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO



Fuente: Gregory (2002).

Una tercera medición más exacta de los ingresos del sector privado, pero incompatible con las anteriores, se deriva de las encuestas del gobierno que extraen datos de las nóminas de sueldos. En junio del 2001 se informó que los ingresos mensuales promedio eran de N.S./1.854 en comparación con los N.S./1.285 informados por las encuestas de hogares para los empleados del sector formal privado⁹. En relación con este valor, los

⁸ Se necesita ser cauto al evaluar estos resultados. Las encuestas de hogares sobre ingresos y gastos normalmente no logran captar todos los ingresos que se recibieron en realidad. En general, los ingresos agregados que se informan se quedan cortos en un 15 a 20% de los registrados en las cuentas de ingreso nacional agregado y en el caso de Perú puede llegar a estar atenuado por tanto como 30%. Es razonable creer que los ingresos del sector privado tienen mayor probabilidad de atenuarse que los de los funcionarios públicos asalariados. En ese caso, se puede exagerar el margen informado por el cual los ingresos del sector público superan a los del sector privado.

⁹ Ministerio de Trabajo y Promoción Social. *Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios*, según lo informado en el *Informe Estadístico Mensual*, agosto 2001, p. 39.

ingresos mensuales promedio de los empleados públicos presentados en el cuadro 6.2 son sólo seis décimos.

En vista de la incompatibilidad de los datos, es muy riesgoso hacer pronunciamientos definitivos con respecto a los ingresos reales de los funcionarios públicos y a su relación con los del sector privado. La afirmación más segura que puede hacerse es que los ingresos del sector público parecen haber subido en relación con los del sector privado durante el período 1997-2001. Como las encuestas de gobierno son una fuente más exacta de información con respecto a los ingresos del sector privado, se puede llegar a la conclusión de que, aunque se ha reducido la brecha entre los dos sectores, los ingresos del sector público probablemente aún se encuentran algo por debajo de los de sus contrapartes del sector privado¹⁰.

Ingresos de empleados públicos por categoría ocupacional

La nómina de sueldos es sumamente incongruente y fragmentada, ya que la oficial apenas cubre menos de la mitad de la real. La nómina de sueldos formal de la administración central para los empleados cubiertos por el Régimen 276 se llama Planilla Única de Pagos, o PUP. El estudio de la Comisión informa que sólo 41% de todos los pagos de sueldos se cargan a la PUP. Todo el resto de los pagos se realizan mediante más de 40 diferentes suplementos de sueldo en dinero y en especie, por ejemplo: el pago de incentivos, la bonificación de vacaciones, la bonificación de cumpleaños, el subsidio de consumo, la canasta familiar, la bonificación mensual, el transporte, el subsidio de escolaridad, los uniformes, etcétera. El resultado de estos acuerdos *ad hoc* es la pérdida total de transparencia y coherencia en la estructura formal de sueldos. Los empleados en el mismo grado de sueldo o que desempeñan las mismas tareas reciben sueldos muy dispares, y las proporciones existentes entre los diferentes niveles de la estructura salarial no guardan ninguna relación uniforme o transparente con las aptitudes necesarias para desempeñar las tareas asignadas, como lo reflejan los sueldos mínimos y máximos en cada grado salarial que se financian fuera de la PUP (cuadro 6.3).

- Las relaciones entre el sueldo más alto y el más bajo dentro de un grado varían enormemente. Por ejemplo, el sueldo máximo en el grado F1 es 5,55 veces mayor que el mínimo, mientras que en F7 la relación es 1,36.
- No hay ningún orden perceptible en la forma en que se mueve esta relación por los grados desde el sueldo mínimo al máximo y la superposición de los salarios es extrema. Por ejemplo, el sueldo máximo en el grado más bajo (Anexo-E) es mayor que el

¹⁰ No debe subestimarse la importancia del nivel de las remuneraciones del sector público en relación con el sector privado. Según el *Informe sobre Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de 1997 (p. 8), existe una sólida y clara relación inversa entre los salarios del sector público y los de la industria manufacturera y la incidencia de corrupción. Cuanto mayores son los salarios del sector público en relación con aquellos de la industria manufacturera, menor es la incidencia de corrupción. Independientemente de si uno se refiere a los ingresos mensuales promedio de N.S./1.379 en la administración central en 2001, informados por la Enaho (Encuesta Nacional de Hogares), o al promedio de la Comisión, de N.S./1.500, ambos distan mucho del salario mensual promedio en la industria manufacturera urbana de N.S./2.337 en junio de 2001.

CUADRO 6.3 DISPERSIÓN DE LOS SUELDOS CARGADOS A LA PUP POR GRUPO OCUPACIONAL Y GRADO DE SALARIO (NUEVOS SOLES)

Grupo ocupacional	Grado de salario	Valor máximo	Valor mínimo	Relación máx./mín.
Gerencia superior	F8	2.594	1.326	1,96
	F7	1.574	1.154	1,36
	F6	1.651	1.059	1,56
Gerencia media	F5	1.928	1.005	1,92
	F4	1.458	964	1,51
	F3	2.695	906	2,97
	F2	2.934	669	4,39
	F1	3.805	686	5,55
Profesionales	SP-A	2.670	651	4,10
	SP-B	1.608	620	2,59
	SP-C	1.798	600	3,00
	SP-D	2.469	576	4,29
	SP-E	1.382	551	2,51
	SP-F	1.158	598	1,94
Técnicos	ST-A	1.960	526	3,73
	ST-B	1.725	518	3,30
	ST-C	816	520	1,57
	ST-D	788	508	1,55
	ST-E	778	507	1,53
Auxiliares	SA-A	1.765	502	3,52
	SA-B	1.555	500	3,11
	SA-C	1.748	491	3,56
	SA-D	1.052	498	2,11
	SA-E	1.803	480	3,76

Notas: El grado F8 no incluye al presidente del Consejo de Ministros.

Algunos secretarios generales (F6) tienen rango de viceministro (F7).

Fuente: Comisión Multisectorial, *op. cit.*, p. 2.

suelo máximo en diez de los siguientes 11 grados superiores¹¹. En realidad, es mayor que el máximo registrado para los viceministros y el secretario general.

En promedio, el personal contratado gana más que el permanente, salvo los de cargo auxiliar, pero la dispersión de sueldos es alta (cuadro 6.4 y gráfico 6.4). El régimen de administración pública de Perú parece ofrecer tasas mayores de sueldo que las del mercado para los empleados que están más abajo en la jerarquía ocupacional, mientras que paga sueldos menores que los del mercado a empleados altamente capacitados. El personal de gestión con situación permanente según el régimen 276 parece ganar menos en promedio que los contratados según el mismo régimen, pero el informe de la Comisión observa que los datos más desagregados por grado de sueldo revelan que, en realidad, los directivos permanentes ganan más.

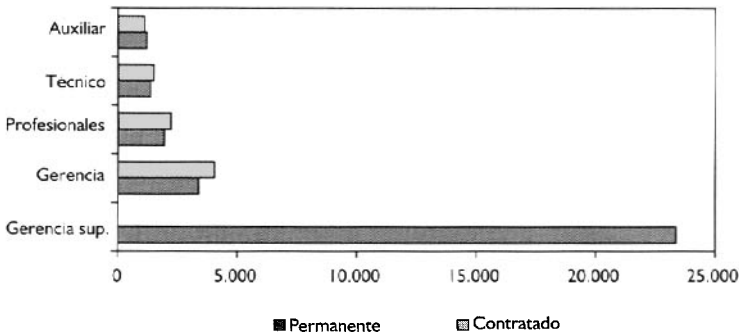
¹¹ Sin embargo, el informe de la Comisión señala que esta anomalía particular no se observa normalmente dentro de las instituciones.

CUADRO 6.4 INGRESOS MÁXIMOS, PROMEDIO Y MÍNIMOS POR GRUPO OCUPACIONAL Y RÉGIMEN (NUEVOS SOLES)

	Permanentes Mínimo	Contratados Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
Gerencia superior	13.634	23.360	43.083			
Gerencia media	700	3.377	12.438	932	4.047	5.016
Profesionales	684	1.943	5.554	764	2.246	6.770
Técnico	679	1.373	3.816	579	1.499	3.488
Auxiliar	498	1.209	3.779	578	1.106	2.416

Fuente: Gregory (2002).

GRÁFICO 6.4 INGRESOS PROMEDIO DEL PERSONAL PERMANENTE Y CONTRATADO (SOLES)



Fuente: Gregory (2002).

Se debe hacer una reforma general del empleo y las prácticas de remuneración en el sector público. Éste está creciendo rápidamente y sin control. Se asignan niveles de sueldo sin ningún punto de referencia. No existe ningún mecanismo para asegurar que los individuos que desempeñan tareas similares en niveles similares de productividad reciban un pago similar.

REFORMA DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Las Leyes y el Reglamento establecen procedimientos y ofrecen beneficios a los empleados que parecen más desalentar que promover la eficiencia:

- Una increíble omisión de las leyes es la ausencia de una entidad responsable de asegurar su cumplimiento. El Reglamento de 1985 deja la responsabilidad del cumplimiento a las oficinas de recursos humanos de los ministerios¹². Ésta es una cuerda

¹² Reglamento Inicial del Decreto Legislativo 276, Decreto Supremo 018-85 PCM, Disposiciones Generales, 2.

débil en la cual colocar semejante responsabilidad. Ordinariamente, las oficinas de recursos humanos están mal dotadas de personal y ejercen poca autoridad. En la medida en que sus directores sirven a la voluntad de las autoridades superiores, habrá poca disposición para oponerse a éstos en caso de que desearan obviar los procedimientos o los reglamentos esbozados en la ley.

- Al ser nombrado para ocupar un puesto, un funcionario público adquiere de inmediato la estabilidad en el cargo, puesto que el Reglamento de 1990 expresamente rechaza el uso de los períodos de prueba.
- El Reglamento parece reflejar una determinación de ascender a los empleados a través de la estructura ocupacional y salarial lo más rápidamente posible. Exige la fijación de cuotas anuales para promociones basadas o en vacantes existentes o en la reclasificación del puesto existente de un funcionario. En lugar de restringir el acceso a la promoción para mantener un fuerte incentivo hacia el desempeño excelente, crea un mecanismo que corre el riesgo de convertir la promoción en un acontecimiento proforma. Como el Reglamento procura llenar todas las vacantes por encima del nivel de entrada a un grupo ocupacional desde el interior del banco de personal existente, esto limita la flexibilidad requerida para asegurar que se seleccione al mejor candidato disponible posible.

En teoría, los procedimientos esbozados para el reclutamiento y la selección de nuevos empleados se ajustan a la práctica normal, pero son ineficaces. Las vacantes en el nivel de entrada deben anunciarse y la selección sigue un proceso competitivo en el cual se evalúan los antecedentes y puede requerirse la presentación de exámenes. Pero existen formas de evadirlos. Por ejemplo, los individuos contratados no están obligados a pasar por un proceso de selección competitiva y, después de un año, se les puede conceder el estado permanente si existe una vacante. Después de tres años de estar contratado, un individuo adquiere el derecho a convertirse en empleado permanente si la institución decide que necesita retener el puesto (art. 40). Claramente estas disposiciones son incompatibles con procedimientos para asegurar que los mejores candidatos sean contratados en los puestos permanentes.

Las recompensas monetarias son sólo una función de la antigüedad. El artículo 51 concede un aumento de 5% del sueldo básico cada cinco años de servicio. El artículo 52 contempla bonificaciones que dependen del tamaño de la familia. Ambas disposiciones infringen el principio de igual pago por el mismo trabajo y, sin duda alguna, no tienen ningún vínculo con el desempeño. El artículo 53a contempla el pago de una bonificación a todos aquellos que ocupan puestos de responsabilidad o de supervisión. Ni en las Leyes ni en el Reglamento aparece ninguna definición de “responsabilidad”, de modo que cualquier decisión al respecto reside obviamente dentro del área de discreción de las autoridades de la institución¹³. Además, los artículos 140 a 146 del Reglamento obligan a todas

¹³ No está claro por qué es necesario un suplemento de sueldo. Después de todo, se supone que el proceso de evaluación de empleos debe tener en cuenta los deberes y la responsabilidad que caracterizan a cada puesto y debe asignarlo a la categoría apropiada de sueldos. No debe exigirse un suplemento adicional. Pero aún menos comprensible es la adjudicación de una bonificación permanente en reconocimiento de

las instituciones del gobierno a proporcionar una variedad de beneficios sociales que se extienden al empleado y su familia. Entre los beneficios que se otorgan se encuentran comidas, transporte, servicios médicos internos, vivienda, guarderías infantiles y subsidios educacionales, actividades culturales, sociales y recreativas, crédito subsidiado y otros.

La necesidad de una Dirección del Servicio Civil

Perú se propone promulgar una nueva Ley de la Carrera Administrativa y un nuevo Reglamento diseñados no sólo para proteger los derechos legítimos de los empleados, sino también para crear los incentivos para alcanzar un nivel más alto de eficiencia y una mejor calidad de los servicios al público.

Recomendaciones

Es aconsejable que una nueva Ley de la Carrera Administrativa establezca una autoridad central –una Dirección– con personalidad jurídica y autoridad para realizar funciones normativas y de supervisión del cumplimiento. Idealmente, la Dirección debería ser autónoma del Poder Ejecutivo. La persona que encabezara la Dirección debería ser considerada como apolítica y haber tenido experiencia profesional en el área de gestión de recursos humanos. Las calificaciones para el puesto deben estar claramente establecidas en la Ley¹⁴. A la Dirección se le podría asignar una variedad de funciones destinadas a asegurar una medida de uniformidad en la administración de los recursos humanos a través de las diversas instituciones del gobierno. Entre estas funciones se podría incluir:

- Preparar el Reglamento de la nueva Ley de la Carrera Administrativa.
- Preparar un Reglamento modelo (sujeto a la aprobación del Consejo de Ministros), que serviría de base para los Reglamentos de las instituciones.
- Crear y mantener una base de datos que contenga información de personal de todos los empleados del gobierno.
- Diseñar un sistema único de descripción de puestos y de evaluación que podría aplicarse a todas las dependencias gubernamentales.
- Diseñar e implementar un programa de capacitación del personal asignado a las oficinas de recursos humanos en las entidades públicas;
- Brindar asistencia técnica a las oficinas de recursos humanos de las instituciones.

previos servicios de supervisión cuando un empleado pasa a una posición no supervisora. El Reglamento contempla este suplemento de sueldo para aquellos que sirven en un puesto gerencial por lo menos 3 años aunque no especifica qué proporción de la bonificación se convierte en permanente (art. 124).

¹⁴ El proceso de nombramiento que se debe seguir es de importancia fundamental. Un posible mecanismo de nombramiento es la constitución por ley de un panel de nominación con representación del Congreso, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, que remitiría al presidente una lista corta de los candidatos aprobados a partir de la cual éste haría el nombramiento. El director (rector) debe gozar un rango equivalente al de ministro y mantener este puesto por un período más largo que el del presidente. La remoción del puesto requeriría que se demostrara su incompetencia. Sin esta demostración, se esperaría la renovación del mandato del director.

- Asistir a los ministerios en la evaluación de las necesidades de capacitación y los programas de capacitación, manteniendo una lista de las fuentes calificadas de capacitación.
- Diseñar una estructura de salarios apropiada que le permita al gobierno reclutar y retener a los empleados de la calidad deseada.
- Realizar encuestas periódicas del mercado laboral a fin de identificar tendencias salariales que podrían servir de base a la Dirección para ofrecer recomendaciones de política al Poder Ejecutivo, para que los sueldos públicos se mantengan en la relación deseada con el mercado.
- Realizar análisis técnicos del empleo del sector público.

Gestión de personal

Los procedimientos esbozados en el Reglamento actual, en general, son adecuados, pero se podrían mejorar. Los ahora existentes impiden la apertura de todas las vacantes a la calificación competitiva, tanto de candidatos internos como externos. También pareciera aconsejable contar con un mayor grado de regulación del proceso de contratación puesto que es un área en la que se pueden generar abusos. Actualmente, una institución puede contratar a cualquiera que desee sin tener que pasar por un proceso competitivo de calificación.

Recomendaciones

- En el caso de los contratos de menos de un año, se debe seguir la práctica actual, pero los contratos deben ser no renovables para que no se evite utilizar el proceso competitivo.
- Los contratos por períodos más largos se deben cubrir mediante un proceso competitivo. Aquellos titulares de contratos a plazo más largo también deben tener derecho a todos los otros beneficios, por ejemplo, vacaciones pagas, participación en un plan de pensiones, etcétera.
- Se debe considerar la idea de emplear a los ocupantes de todos los puestos profesionales y de gestión sobre una base contractual, en lugar de hacerlo de forma permanente. Para compensar por el mayor riesgo de separación, se podría ofrecer una prima sobre el grado salarial del puesto, por ejemplo, 10%, a los que acepten la opción del contrato. El aumento de la flexibilidad que brinda el arreglo contractual bien podría valer esta prima.

Remuneraciones y otros incentivos para el desempeño. La Dirección debe ser responsable de elaborar una estructura de sueldos única, orientada al mercado, diseñada para abarcar la amplia gama de servicios empleados en el gobierno, desde el trabajador de servicios no calificado hasta el ministro.

Recomendaciones

- Se deben adoptar disposiciones presupuestarias para el pago de bonos a los empleados como recompensa por un desempeño superior.

- El presupuesto debe asignar a cada institución cierta proporción de su cuenta salarial para la distribución de estos bonos. Cada institución se encargaría de la administración de la bonificación.
- Se deben evitar los pagos permanentes que no están relacionados con el desempeño, por ejemplo, los suplementos de años de servicio. Si se desea conceder algún reconocimiento por años de servicio, sería preferible conceder un premio o recompensa de suma alzada cuando se debe hacer este reconocimiento, en lugar de hacer una adición permanente al sueldo básico, como lo estipula la Ley vigente.
- La nueva Ley de la Carrera Administrativa debe estipular que los aumentos de sueldo ordenados para todos los empleados deben hacerse de forma proporcional, es decir, un mismo porcentaje de aumento para todos. La práctica común de otorgar el mismo aumento absoluto a todos los empleados tiene la desafortunada consecuencia de reducir las diferencias relativas entre los grados de sueldo, lo que lleva a una compresión de la estructura salarial y a futuras dificultades en el reclutamiento de empleados muy calificados. También reduce los incentivos para el desempeño a fin de calificar mejor para una promoción.
- Todos los nuevos empleados deben estar sujetos a un período de prueba durante el cual pueden ser despedidos sin recibir pago de indemnización.

La implementación de un régimen nuevo del Servicio Civil. Las nuevas Ley y estructura de sueldos no se deben extender a todo el Gobierno Central inmediatamente después de su promulgación, excepto por las disposiciones generales que rigen el reclutamiento y la selección, sino que deben empezar con modestos ejercicios piloto de reforma de los recursos humanos (RR.HH.), que se desarrollen sobre la base de un ministerio por vez. El gobierno debe usar el acceso a las nuevas Ley y estructura de sueldos como un incentivo para que cada institución realice un cuidadoso examen de su misión y estructuras y de su adecuación para satisfacer necesidades institucionales futuras.

Recomendaciones

- Un proceso de reestructuración básico de recursos humanos debe incluir: (i) la interrupción de las actividades que no se adecuan a la recientemente definida misión de la institución; (ii) la eliminación de las duplicaciones y la consolidación de las unidades; (iii) el rediseño de procesos y procedimientos a fin de simplificar la prestación de los servicios, la finalización de los nuevos títulos, descripciones y evaluaciones de trabajo y (iv) un compromiso con la profesionalización de la gestión.
- Se debe exigir la existencia de instituciones piloto que preparen un plan de acción detallado y un calendario para su finalización, a fin de calificar para la cobertura de acuerdo con la Ley.
- Para cualquier sistema disciplinario se necesita contar con un procedimiento de apelaciones. La Ley de la Carrera Administrativa estipuló la creación de un organismo para escuchar apelaciones (el Tribunal del Servicio Civil). No obstante, este tribunal nunca se estableció, de modo que es una prioridad. Dicha entidad debe quedar fuera de la institución.

El alcance de una Ley de la Carrera Administrativa y el proceso de descentralización. Un comentario final se relaciona con el alcance deseado de una nueva Ley de la Carrera Administrativa. El Gobierno Central está comprometido con el proceso de descentralización de las funciones administrativas de los ministerios hacia las entidades políticas regionales o locales. Al mismo tiempo, existe una potencial transmisión de las funciones y los recursos a los gobiernos regionales o municipales.

Recomendación

- Es imperativo que la dotación de personal de las unidades subnacionales de gobierno esté sujeta a las mismas normas y procedimientos rigurosos que se piden para el Gobierno Central, si se quiere que la descentralización tenga como resultado mejores servicios económicos y sociales para el público.

MEDIDAS ADICIONALES PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existen características adicionales requeridas por una administración de recursos humanos reformada:

- Una base de datos virtual integrada en el sistema del SIAF apoyaría la importante y urgente tarea de desarrollar un sistema unificado de nómina de sueldos que permita conocer el número exacto de empleados públicos y eliminar a los trabajadores fantasma. Cualquier sistema de alto desempeño de gestión de personal debe contener también un perfil completo de cada empleado que incluya lo siguiente: un historial de empleo en el sector público que registre datos de ingreso, puestos ocupados, acciones disciplinarias, clasificación, sueldo, suplementos, etcétera.
- La simplificación gradual del paquete de remuneraciones a pagos en dinero. Deben hacerse todos los esfuerzos para evitar suplementos en especie. Recurrir al uso de una amplia gama de suplementos del salario básico genera dificultades para contabilizar el costo total del paquete de remuneraciones. Por lo general, se maximiza el bienestar o la satisfacción individual cuando una persona recibe todos sus ingresos en dinero que puede asignar de acuerdo con sus preferencias de consumo.
- Se debe reemplazar gradualmente la actual variedad de prácticas de pago con una estructura salarial que contemple un único sueldo básico por grado, y que asegure que se reduzcan al mínimo las diferencias de pago entre empleados que desempeñan las mismas tareas.
- Los regímenes de pensiones requieren una solución ad hoc. Si una nueva estructura de sueldos fuera a traer consigo aumentos de sueldos, el gobierno se enfrentaría con un incremento inmediato de su responsabilidad con la población pensionada, así como con su fuerza laboral empleada. Actualmente hay unos 225.000 beneficiarios del sistema de pensiones establecido por el Decreto Legislativo 20.530 cuyas pensiones se ajustan automáticamente por el sueldo actual de los cargos que ocuparon antes de su jubilación, el esquema denominado “cédula viva”.
- Todavía hay que establecer un verdadero sistema de evaluación del desempeño. La Ley de la Carrera Administrativa actual adopta el mérito como criterio para las pro-

mociones y para otorgar bonos de desempeño, pero ha sido pasada por alto. Es aconsejable proporcionar una bonificación de desempeño de acuerdo con la naturaleza de las tareas.

- Una condición previa a la introducción de los contratos de desempeño es la profesionalización de la gestión. En efecto, la introducción de gerentes entrenados puede conducir a mejoras en la productividad, incluso si no se ofrecen bonos de desempeño. Los gerentes capaces pueden aumentar la productividad mejorando la organización de sus unidades, modificando y simplificando los procedimientos de trabajo y motivando a los empleados para que se desempeñen mejor. Es aconsejable hacer una distinción clara entre la formulación de políticas y las funciones ejecutivas de la jerarquía ministerial. El Director General y todos los directores y supervisores de nivel inferior constituirían los pilares de la estructura de gestión profesional permanente.

EL SECTOR EDUCACIÓN

El sector educación es un destino fundamental de los recursos del gobierno y los docentes de las escuelas públicas constituyen, de lejos, el grupo más grande de empleados públicos. El sector educación representa cerca de 15% de los gastos totales y merece atención especial porque los docentes no están cubiertos por la Ley de la Carrera Administrativa que se aplica a los empleados administrativos, sino que están gobernados por su propio régimen legal. El marco institucional se encuentra definido en dos documentos básicos: la Ley del Profesorado, promulgada en 1984, y el Reglamento de la Ley del Profesorado, que se remonta a 1990.

Hay diversas categorías de docentes definidas por la naturaleza y la cantidad de educación y/o la capacitación que poseen. Aquellos que cuentan con diplomas en pedagogía de alguno de los institutos de capacitación docente (institutos superiores pedagógicos, o ISP) ocupan la categoría más alta. Además, hay cinco categorías de docentes que no tienen título para enseñar¹⁵. En 1997, el 62% de los aproximadamente 248.000 docentes de educación primaria y secundaria tenía títulos pedagógicos. La distribución de docentes con diferentes calificaciones entre las escuelas es a duras penas aleatoria. Cuanto más rural y distante de las zonas urbanas se encuentra una escuela, mayor es la probabilidad de que emplee a docentes no titulados y mal preparados.

En términos reales, durante las últimas décadas, los sueldos de los docentes han mostrado enormes variaciones. Estos salarios lograron su punto máximo durante la década de los setenta, descendieron precipitadamente durante los ochenta y se recuperaron durante el último decenio. Para fines de los noventa, los ingresos de los docentes, en términos reales, se habían recuperado en una medida significativa. Sin embargo, su estructura de sueldos ha sido seriamente comprimida.

¹⁵ La primera de éstas consiste en personas que han finalizado sus estudios pedagógicos, pero no han completado los requisitos para graduarse. Una segunda categoría reconoce a los que tienen títulos en campos no pedagógicos de instituciones de enseñanza superior distintas de los ISP. La tercera es para los que no han realizado estudios pedagógicos en un nivel de educación superior. La cuarta son aquellos con capacitación universitaria incompleta. Finalmente se encuentran los docentes que sólo tienen educación secundaria.

Los mecanismos actuales de nombramiento de docentes crean malas asignaciones. El nombramiento de un docente en un puesto le confiere un derecho de propiedad de ese puesto. Una de las consecuencias es una mala asignación seria de docentes. Cuando las matrículas se desplazan de un distrito escolar a otro como resultado de cambios de población, las escuelas en los distritos que pierden estudiantes se encuentran con un excedente de docentes, pero el excedente no puede reasignarse y el docente puede retener su puesto mientras así lo desee.

Los procedimientos de promoción son inoperantes, ya que se suspendieron hace un decenio. El resultado es que la mayoría de los docentes se encuentra en los dos niveles más bajos de la estructura de la carrera¹⁶.

La estructura de sueldos actual no estipula incentivos adecuados que puedan producir un desempeño más eficaz de los docentes. Considérese, por ejemplo, una de las categorías que tiene probabilidad de abarcar a un número sustancial de docentes, a saber, la categoría que incluye a aquellos que se encuentran bajo el régimen de pensiones de 1990 y a los que se nombran para dar 30 horas de clase en el aula. La diferencia entre el sueldo en el Nivel I y en el Nivel V es sólo N.S./67,75, o apenas 10% del sueldo inicial en el Nivel I¹⁷. Las diferencias para las otras categorías son de una similar magnitud¹⁸.

La determinación de si los sueldos actuales son adecuados o no es una cuestión polémica. Si se comparan las remuneraciones recibidas por los docentes y los profesionales en el sector privado utilizando varias medidas diferentes de pago para 1997 (cuadro 6.5), queda demostrado que, si no se hace ninguna asignación por las horas trabajadas en casa por los docentes, los ingresos por hora de éstos no alcanzan a los de los profesionales del sector privado, pero exceden a los de trabajadores no profesionales que tienen educación universitaria. La posición desventajosa de los docentes en relación con el mercado de trabajo se debe principalmente a los mayores ingresos informados en Lima. En el resto de las zonas urbanas, los ingresos de los docentes exceden los de otros trabajadores con educación avanzada. Si se supone que los docentes dedican un 40% adicional de horas de aula a labores relacionadas con la escuela en su casa, la posición desventajosa se acentúa en Lima, aunque en otras zonas urbanas, las diferencias son estrechas¹⁹.

¹⁶ En teoría, los docentes con título de pedagogía tienen un camino de carrera definido que consta de cinco niveles, cada uno de los cuales tiene un sueldo asociado con él. Un docente debe pasar al menos cinco años en un nivel antes de convertirse en apto para la promoción al próximo nivel. El paso del Nivel I al Nivel II es automático al cabo de cinco años. A partir de entonces, la promoción depende de la evaluación del docente. La evaluación se basa en tres tipos de factores, a saber, (i) la educación y los títulos obtenidos, el número de cursos de capacitación a los que asistió, los documentos presentados en las reuniones profesionales, los años de servicio y los puestos desempeñados; (ii) una evaluación de los servicios basada en la asistencia y puntualidad y la participación en las actividades conjuntas del profesorado; y (iii) el reconocimiento meritario como se demuestra en las opiniones del Estado, las asociaciones de padres de familia, o mediante la producción intelectual.

¹⁷ La discusión de los diferenciales de sueldo se basa en la estructura de sueldos vigente en 1999 y no refleja el aumento de 16% que se ha instituido a partir de entonces (Banco Mundial, 2001b).

¹⁸ El año pasado, se otorgó un aumento de 50 soles a todos los docentes, el primero de aumentos similares prometidos a lo largo de tres años. Esta práctica de otorgar aumentos absolutos iguales de forma generalizada a todos los docentes conduce a una compresión aún mayor de la estructura de sueldos.

¹⁹ El Reglamento contempla una bonificación mensual igual al 30% de la remuneración total para la preparación de clases, y se supone que las cifras de ingresos informadas incluyen esta bonificación.

**CUADRO 6.5 INGRESOS POR HORA POR GRUPOS OCUPACIONALES Y ÁREAS,
TERCER TRIMESTRE, 1997
(NUEVOS SOLES)**

Área y ocupación	Horas de trabajo por semana	Ingresos por hora trabajadas	Ingresos ajustados por semanas	Ingresos de docentes (suponiendo 20 horas de trabajo en el hogar)	Ingresos de docentes (suponiendo 40 horas de trabajo en el hogar)
<i>Perú Urbano</i>					
Docentes	26,7	5,7	7,2	6,0	5,2
Profesionales	42,2	8,1	8,2	8,2	8,2
Con educación univ.	42,3	6,8	7,0	7,0	7,0
<i>Lima</i>					
Docentes	25,4	5,8	7,3	6,1	5,2
Profesionales	42,1	10,0	10,2	10,2	10,2
Con educación univ.	42,3	8,3	8,5	8,5	8,5
<i>Otros urbanos</i>					
Docentes	27,2	5,6	7,2	6,0	5,1
Profesionales	42,4	5,8	5,9	5,9	5,9
Con educación univ.	42,3	5,1	5,2	5,2	5,2

Fuente: Saavedra, Melzi y Miranda (2001).

El que los docentes ganen sueldos que se aproximen o superen su costo de oportunidad o no es una guía inadecuada para la política de sueldos que se debe seguir en el sector educación. Si la meta es mejorar la calidad, se pensaría que el primer objetivo debe ser mejorar la calidad de los docentes que entran en la profesión. En la medida en que un docente de mayor calidad tenga un mayor costo de oportunidad que los del grupo actual, será necesario ofrecerle un mayor salario para atraerlo. Sin embargo, tiene poco sentido aumentar los sueldos de todos los docentes a los niveles requeridos para atraer a uno más prometedor. Lo que esto indica es que la política de remuneraciones del Ministerio debe adaptarse para ajustarse mejor a los costos de oportunidad de aquellos que entran en la docencia.

Un nuevo marco institucional para los recursos humanos en el sector educación

Considerando más de cerca otras disposiciones de la Ley del Profesorado y del Reglamento, es posible ofrecer sugerencias que quizá puedan incorporarse en un nuevo marco legal.

Recomendaciones

- El Ministerio de Economía y Finanzas debe establecer un registro laboral central integrado en el SIAF, similar al que se pidió para el sector de la administración pública. Esto establecería un único sistema de gestión de nómina de sueldos general, apoyado por transferencias bancarias.
- Se debe simplificar el paquete de remuneraciones porque sería más transparente y equitativo que las sumas gastadas en las prestaciones complementarias se distribuye-

ran como sueldos y se les permitiera a los empleados adquirir los beneficios o servicios que deseen. La Ley y el Reglamento actuales están plagados de una amplia variedad de prestaciones complementarias y bonos. Hay diez disposiciones para la licencia con goce de haberes; descuentos disponibles para el transporte público y para los eventos culturales patrocinados por el Estado; 20% de toda la vivienda financiada públicamente se reserva para los docentes; acceso preferencial al crédito hipotecario; aumentos automáticos anuales de 2% del sueldo básico; asignaciones familiares; bonos por antigüedad; pagos por la muerte de un docente o su cónyuge, padre o descendencia; beneficios funerarios; al jubilarse, una bonificación en reconocimiento de sus años de servicio; una bonificación mensual de 30% para la preparación de clases; una bonificación de 5% para los directores y los profesores universitarios por desempeñar sus tareas; fondos para la construcción de los establecimientos para la prestación de servicios sociales y para fines culturales y de entretenimiento, entre otros. Sin embargo, el valor de estos beneficios para los empleados es positivo sólo en la medida en que los reciban. No todos los empleados los reciben en cantidades iguales y, por consiguiente, el paquete de compensación tiene un diferente valor para diferentes individuos.

- Una Ley nueva también debe hacer hincapié en el mérito como una condición para el ingreso en la profesión y como un factor determinante de la compensación. Si se considera que los comités son aconsejables para revisar las recomendaciones de sueldos de los directores o los supervisores, éstos deben estar integrados por personas de rango similar, tal vez con participación de las asociaciones de padres de familia. Los funcionarios de los sindicatos tienden a no ser miembros adecuados para tales comités.
- Un uso más intensivo de la contratación de los servicios de docentes proporciona, con seguridad, una mayor flexibilidad en la asignación de los puestos. La contratación permitiría la reasignación de los puestos de las escuelas con matrículas descendentes a aquellos distritos con cuerpos estudiantiles en expansión. También facilitaría el proceso de despido de los docentes ineficaces. Sin embargo, si la contratación no quiere convertirse en la forma normal de empleo, entonces se deben reformar los procedimientos para incorporar a docentes y para otorgarles permanencia en sus puestos. Puesto que la remoción de los docentes ineficaces es más difícil dentro de un sistema que otorga la permanencia, se convierte en imperativo hacer más hincapié en la forma en que se seleccionan y evalúan los docentes. La práctica actual de tomar exámenes de aptitud para el ingreso al campo de la docencia debe convertirse en un requisito legal. Dado el amplio número de potenciales aspirantes, el Ministerio puede darse el lujo de establecer estándares altos para la entrada al magisterio. Creemos que es importante que no se otorgue permanencia en el cargo al ingresar a la docencia, sino que cada nuevo docente esté sujeto a un período de prueba durante el cual se pueda evaluar su desempeño.
- Una nueva Ley debe redefinir el fundamento de una nueva estructura de sueldos para la profesión y evitar bonificaciones u otros pagos que no están relacionados con el desempeño. Por ejemplo, la provisión actual de aumentos anuales automáticos premia por igual a los buenos y a los malos y, por consiguiente, no proporciona ningún

incentivo para mejorar el desempeño. También se debe tener en cuenta la asistencia efectiva de los docentes a la escuela a fin de evitar el ausentismo.

A continuación se sugiere una secuencia (recuadro 6.1).

RECUADRO 6.1 LA SECUENCIA DE LAS MEDIDAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Etapa	Acciones institucionales	Acciones de administración pública
I.	Crear una comisión de reforma.	
II.	Emitir invitaciones a las instituciones individuales piloto para que preparen y presenten los planes para la reforma de gestión de recursos humanos.	Preparar la nueva Ley de la Carrera Administrativa
III.	Preparar planes de reforma institucional.	Presentar la Ley al Congreso.
IV.	Revisar y aprobar los planes de reforma.	Promulgar la Ley de la Carrera Administrativa.
V.	Crear estructuras de gestión en las instituciones a ser reformadas.	Crear y dotar de personal a la Dirección del Servicio Civil.
VI.	Capacitar gerencialmente. Comenzar el proceso por medio del cual las instituciones piloto integrarían la nómina de sueldos en el SIAF.	Preparar el Reglamento interno.
VII.	Comenzar el proceso de reestructuración institucional.	Preparar un Reglamento modelo para su respectiva adaptación a las instituciones.
VIII.	Identificar los puestos de trabajo y el contenido requerido para alcanzar el objetivo programático.	Actualizar a los directores y al personal de las oficinas de recursos humanos de las instituciones. Capacitar.
IX.	Preparar el Reglamento interno.	Seleccionar la metodología para la descripción del trabajo que se debe aplicar en todas las dependencias del Gobierno y entrenar al personal de los departamentos de recursos humanos de las instituciones en la aplicación de la metodología.
X.	Realizar las descripciones del trabajo y las evaluaciones. Especificar las calificaciones para llenar cada puesto. Formalizarlas en manuales correspondientes.	Preparar una estructura de sueldos modelo que refleje las tasas de salario del mercado.
XI.	Tomar decisiones de personal seguidas de reentrenamiento o reclutamiento de personal nuevo. Separar el personal redundante con pagos de indemnización.	Aplicar las disposiciones de la Ley de la Carrera Administrativa a las instituciones reformadas.
XII.	Capacitar al personal.	Diseñar un sistema de información de personal con formularios estándar y formar redes de sistemas de información institucional con una base de datos centralizada en la Dirección.
XIII.	Integrar plenamente la nómina de sueldos en el SIAF.	

Página en blanco a propósito

VII

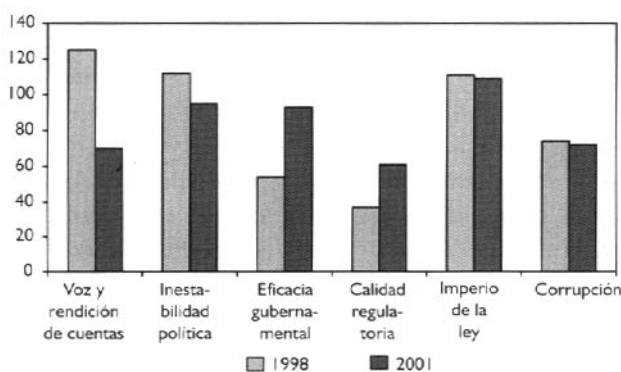
MEJORAR LA GOBERNABILIDAD Y REDUCIR LA CORRUPCIÓN

El fracaso de la Administración Fujimori en medio de escándalos de corrupción aumentó en el país la conciencia de la necesidad de una estrategia a largo plazo progobernabilidad y anticorrupción. El tercer término del ingeniero Fujimori fue corto: las crecientes pruebas de corrupción contra sus asociados cercanos lo obligaron a renunciar. Entonces, se llevó a cabo una transición constitucional mediante la cual el señor Paniagua se convirtió de Presidente del Congreso en Presidente Interino hasta julio de 2001, cuando el Presidente Electo Toledo se hizo cargo de la Presidencia. En abril de 2001, el Gobierno de Perú estableció la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), un comité con la tarea de promover un taller nacional que contara con representantes de los principales organismos encargados de la lucha contra la corrupción y de desarrollar una estrategia anticorrupción. Con el apoyo del Banco Mundial y otros donantes internacionales, el Gobierno de Perú solicitó un estudio de diagnóstico de la corrupción en el país, cuyos resultados se presentan a continuación¹.

¹ Esta sección resume el estudio del Instituto del Banco Mundial sobre gobernabilidad, imperio de la ley y corrupción para Perú (Banco Mundial, 2001c). Este estudio se llevó a cabo entre los meses de febrero y marzo de 2001 y, aunque las autoridades actuales en verdad han tomado medidas para abordar algunos de los temas identificados más abajo, su persistente situación permite que el cambio sólo se lleve a cabo lentamente. Su objetivo principal es apoyar el esfuerzo anticorrupción y el compromiso del Gobierno de Perú en Perú. Los importantes datos que recopiló la encuesta facilitan el proceso de separar las muchas caras de la corrupción en todos las dependencias gubernamentales y las regiones, desde la corrupción administrativa asociada con las leyes, reglas y regulaciones, hasta la *captura estatal* por los derechos adquiridos que afectan su diseño e implementación reales. En términos generales, respondieron ciudadanos peruanos (1.696 usuarios de servicios públicos), 401 empresas y 1.123 funcionarios públicos. Las tasas de negativa a responder a cada una de las tres encuestas fueron bajas y, en particular entre los funcionarios públicos, muy bajas: apenas un 11,3% de entrevistados no llenaron la encuesta.

El puntaje más reciente de Perú en lo que respecta a la gobernabilidad es mixto. Existen sólidas pruebas de una relación “causal” entre buena gobernabilidad y mejores resultados de desarrollo, entre ellos, mayores ingresos per cápita, menor mortalidad de la gente de bajos ingresos y mayor alfabetización de la población. Recientemente, investigadores del Banco Mundial compilaron una masiva base de datos a través de distintos países de alrededor de 300 indicadores de gobernabilidad, y produjeron seis grupos orgánicos de medidas compuestas: voz y rendición de cuentas, inestabilidad política, eficiencia del gobierno, carga reglamentaria, imperio de la ley y corrupción para dos años, 1998 y 2001. El puntaje de Perú en eficacia del gobierno y calidad reglamentaria ha descendido significativamente a medida que el país ha pasado de un régimen de tipo autoritario a uno con una oposición más vocal y activa (gráfico 7.1). Su puntaje general de corrupción se mantiene en un nivel cercano al promedio de América Latina, pero algunas puntuaciones están en el extremo superior, y se muestran particularmente altas –cerca de 60%– en los contratos de adquisición de obras públicas. Para compensar esta imagen tan lúgubre, el puntaje de Perú en lo que se refiere a los indicadores de voz y rendición de cuentas, estabilidad política e imperio de la ley ha mejorado, reflejando así la apertura política que se está llevando a cabo, pero en estas áreas también sigue habiendo ciertos desafíos significativos.

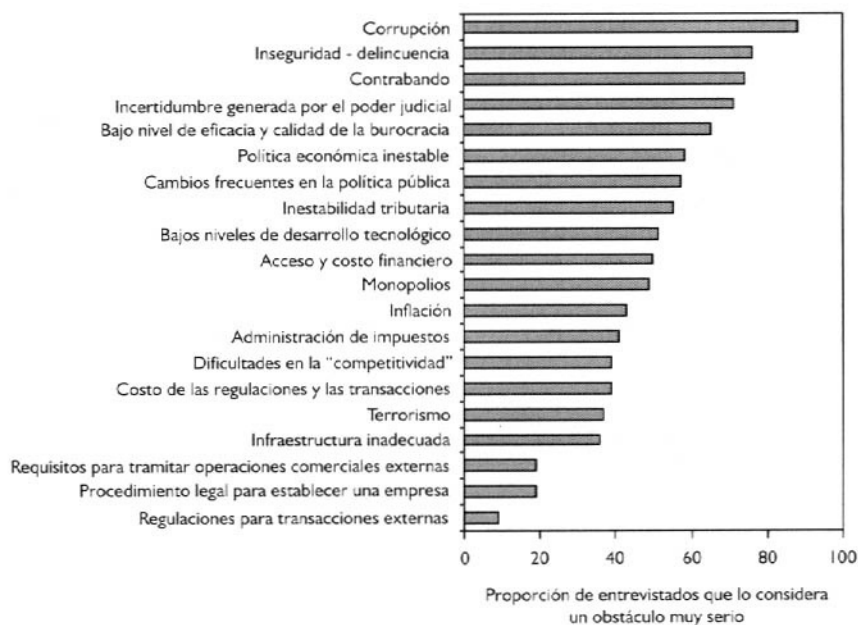
GRÁFICO 7.1 INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEL PERÚ 1998/2001.
CLASIFICACIÓN GLOBAL - MENOR ES MEJOR



Fuente: Banco Mundial (2001c).

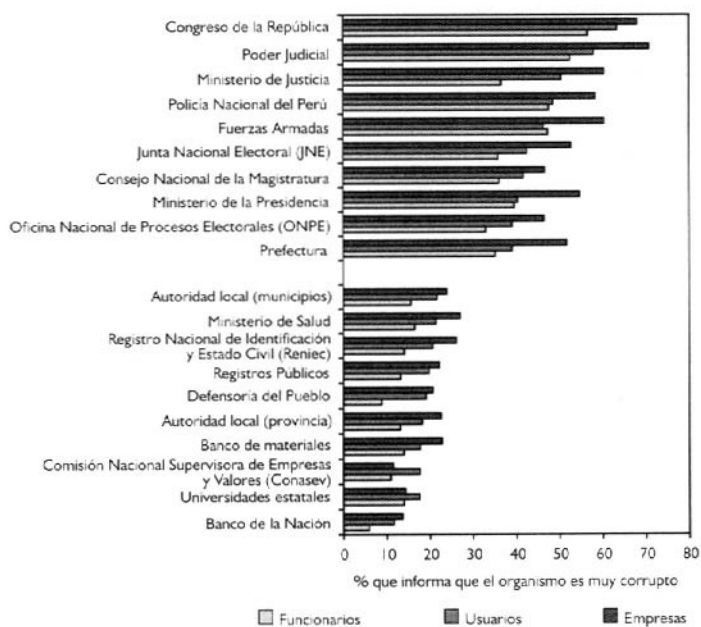
No obstante, las pruebas aportadas por la encuesta indican que Perú enfrenta graves desafíos de corrupción (gráficos 7.2 y 7.3). Más del 85% de los gerentes de las empresas entrevistadas indicó que la corrupción es el problema más grave al que se enfrentan. Más de la mitad de las empresas también considera que la incertidumbre en torno de las decisiones con respecto al sistema judicial, la mala calidad y la ineficiencia de la administración pública, las políticas económicas inestables y los continuos cambios en las regulaciones tributarias son un problema muy grave. Al comparar las diversas dimensiones de gobernabilidad y calidad de la prestación de servicios a través de cuatro regiones

GRÁFICO 7.2 OBSTÁCULOS PARA LOS NEGOCIOS



Fuente: Banco Mundial (2001c).

GRÁFICO 7.3 PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE CORRUPCIÓN EN ORGANISMOS SELECCIONADOS



Fuente: Banco Mundial (2001c).

(Lima, la Selva, la Sierra y el resto de la Costa), la gobernabilidad aparece desigual en todo Perú, donde la región de la Selva resulta sistemáticamente clasificada con mayor puntaje que las otras tres. Cuán costosos resultan los sobornos para el sector empresarial competitivo lo sugiere el hecho de que la mayoría de las empresas está preparada para contribuir materialmente para controlar la corrupción. Las empresas informan que están dispuestas a ofrecer un promedio de 6,8% de sus ingresos brutos a fin de erradicar la corrupción. Esta cifra es mayor sólo para mejorar la administración del sistema fiscal. Esta gran contribución tributaria potencial no es sólo un indicador de cuán financieramente costosa es la corrupción para muchas empresas competitivas, sino que también es indicativa de las pérdidas fiscales que sufre el Tesoro y que no se presentarían si existiera un sistema más transparente. En general, el desempeño de los organismos reguladores se percibe como bueno (recuadro 7.1).

RECUADRO 7.1 REGULACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EN PERÚ

Cualquier evaluación de la eficacia de un marco normativo necesita basarse más en las medidas del ingreso que de la producción puesto que esto último, aunque en general es lo más apropiado, tiene problemas nada triviales en su medición e interpretación. En el lado de los ingresos, la evaluación se basa en los elementos legales, institucionales, de organización y procesales.

En Perú, los elementos *legales e institucionales* del marco normativo son buenos y por encima del promedio en la región. La reglamentación se fundamenta en leyes de sectores específicos y se complementa con contratos de concesión. El componente *institucional* es bueno con organismos sectoriales separados; un único regulador, pero una junta asesora que fundamentalmente tiene profesionales y no políticos; un presupuesto financiado por contribuciones u honorarios de firmas del sector; escalas de pago comparables con las del sector privado; y todas las modalidades de transporte reglamentadas por un único organismo, una estructura muy deseable y una rareza en la Región. Por el lado de sus debilidades, se encuentra la seguridad del empleo para el regulador, que podría ser más fuerte, y el proceso de apelación que depende del Poder Judicial, pero ése es el caso en prácticamente todo el mundo. En lo que respecta al elemento *de organización*, los organismos también tienen un buen puntaje. Se encuentran bien estructurados por funciones y sectores, y dotados de profesionales competentes. Quizá su mayor debilidad es el aspecto *procesal*, en el sentido de que el marco no ofrece suficiente orientación sobre el proceso como para inspirar confianza y transparencia. Por ejemplo, hay muy poco que obligue al organismo a explicar o justificar sus tiempos y su proceso para tomar decisiones y son escasos los contrapesos.

El sector está evolucionando para mejorar esos componentes. Varios elementos estructurales deficientes han sido corregidos como la eliminación de operadores de la junta reguladora en el Organismo Superior de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) y la fusión de los organismos institucionales y arancelarios en el sector de energía. Se necesita aclarar las funciones del organismo antimonopolio y del organismo regulador, por lo menos en cuestiones de energía. Una debilidad identificada ha sido la inestabilidad de gestión del organismo regulador del transporte, el Organismo Superior de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), que ha tenido cinco presidentes en cuatro años. En lo referente a la implementación o medición de resultados, los organismos clasifican bastante bien. Se utilizaron como evaluadores el nivel de conflictos, retrasos, niveles de precio, calidad del servicio, cumplimiento de contratos y otros. Los organismos han aumentado su capacidad administrativa, entrenado a su personal y creado los instrumentos de reglamentación apropiados.

Con respecto a su autonomía financiera y operativa, los organismos reguladores de Perú todavía tienen que mejorar. La base institucional de su autonomía es frágil; esto se debe, fundamentalmente, a

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 7.1)

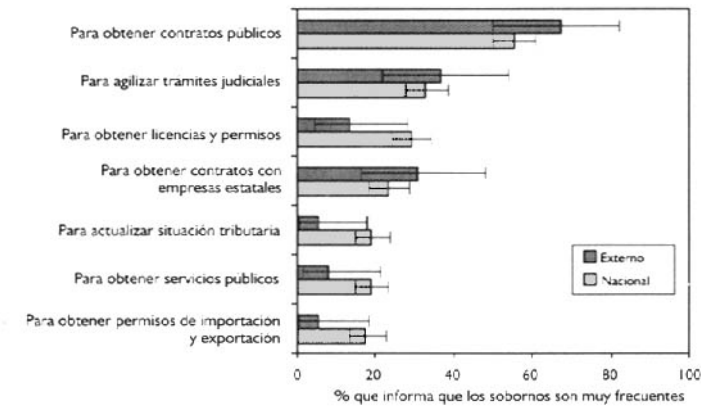
la ausencia de controles eficaces de las decisiones posibles que provienen del Poder Ejecutivo, que minan su independencia. En los gobiernos anteriores, cuando los objetivos presidenciales se alejaban de la reglamentación eficaz, justa y predecible hacia otras prioridades, el financiamiento de estos organismos descendió y su alcance se redujo. Esto tiene que ver con dos fallas en su diseño institucional. Primero, sólo gozan de limitada independencia presupuestaria. En segundo lugar, los directores y miembros de junta de estos organismos son vulnerables a ser depuestos por el Presidente o por los miembros del Gabinete Ministerial por casi cualquier razón. Estos directores tienen capacidad potencial para ser muy eficaces, si es que el regulador tiene la misma actitud y, en general, han demostrado que la tienen. Una indicación de su autonomía es que desde 1996 tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso peruano se han quejado continuamente de que los organismos reguladores tienen demasiado poder, demasiados recursos y no rinden cuentas a nadie. La limitada autonomía que tienen estos organismos es frágil. Al principio, el gobierno actual estuvo inclinado a reducirla. No obstante, se le debe encomiar por haber adoptado y abierto un proceso competitivo para la selección de los jefes de los organismos reguladores.

En suma, la percepción acerca del desempeño de regulaciones en Perú se mantiene por encima del promedio de la región. La clasificación del Informe de Competitividad Mundial de 2002 del Foro Económico Mundial colocó a Perú entre los cuatro primeros países de América Latina. Sin embargo, este marco sigue siendo frágil ante eventuales cambios institucionales y legales y se podría mejorar, pero los cambios futuros deben hacerse con transparencia y ser predecibles, cumpliendo con los procedimientos establecidos en los contratos de modo que no aumenten las inquietudes de los inversionistas sobre los cambios de las reglas del juego.

Mientras el Congreso y la administración de la Justicia son particularmente los que más problemas tienen, otras instituciones del Gobierno, al parecer, presentan buena gobernabilidad y gozar de una buena reputación. En los tres tipos de encuestas y entrevistados, se informa que el Congreso y las instituciones que rigen el imperio de la ley se encuentran entre los organismos estatales más corruptos, al igual que las instituciones centrales de la seguridad pública, tales como la Policía, el Ejército y el Poder Judicial (gráfico 7.3). Cerca del 90% de las empresas y los usuarios de servicios públicos no creen que el poder judicial sea independiente del gobierno o de los grupos políticos, ni creen que la justicia se administre de manera justa, equitativa y transparente. Además, los gerentes de empresas informan que los sobornos se usan predominantemente para facilitar los procesos judiciales. En contraste, la Defensoría del Pueblo, el Banco Nacional, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev) y las autoridades provinciales *no* se consideran mal gobernadas en general, con la excepción notable de los servicios municipales de recaudación fiscal o de impuestos, que no se clasificaron de forma positiva.

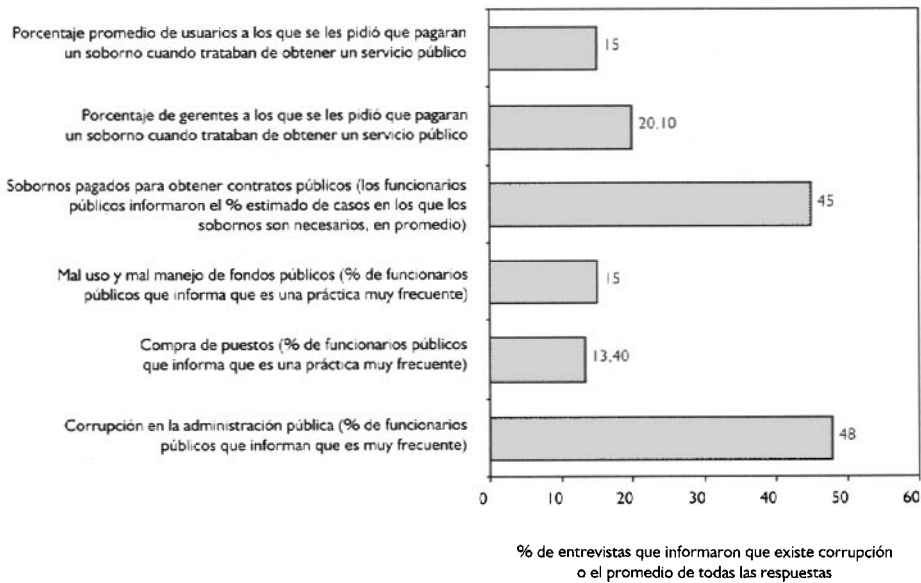
Las empresas utilizan los sobornos principalmente para obtener contratos públicos, lidiar con el Poder Judicial y conseguir licencias y permisos. Las empresas pagan sobornos para facilitar los procedimientos judiciales y obtener licencias por lo menos dos veces más a menudo que para conseguir documentos de importación o exportación y otros procedimientos (gráfico 7.4). Alrededor de la mitad de todas las empresas *siempre* paga sobornos para ganar contratos públicos (gráfico 7.5). Esta cifra sube a alrededor de 67% entre las empresas extranjeras. Así, la corrupción generalizada y en gran escala se refleja

GRÁFICO 7.4 PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE CORRUPCIÓN EN ORGANISMOS SELECCIONADOS (SEGUN CLASIFICACIÓN DE LOS USUARIOS)



Nota: Las líneas delgadas representan los márgenes de error (o los intervalos de confianza de 95%) para cada valor. Muestran el ámbito en el que la proporción verdadera (población) recaería con una probabilidad de 0,95 si hubiéramos extraído una muestra aleatoria de esta población.
Fuente: Banco Mundial (2001c).

GRÁFICO 7.5 CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO (SEGUN LO INFORMARON FUNCIONARIOS PÚBLICOS, USUARIOS Y GERENTES)



Fuente: Banco Mundial (2001c).

no sólo en la cantidad de contratos públicos manchados por este problema, sino también en el hecho de que el porcentaje del “costo” del soborno esperado para asegurar estos contratos es bastante alto: las empresas informan que, en promedio, independientemente de su estructura de propiedad, el 17% del valor del contrato se paga como soborno. Aún más, en lo que se refiere al tiempo dedicado a tratar con la administración pública, parece que las empresas extranjeras dedican más tiempo que las compañías nacionales. El bajo rendimiento del Poder Judicial lleva al uso de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos. Además, tanto los gerentes como los funcionarios públicos informan que los sobornos pagados a las autoridades judiciales son mucho más frecuentes que los sobornos pagados para conseguir contratos u obtener servicios públicos.

Las líneas delgadas representan los márgenes de error (o los intervalos de confianza de 95%) para cada valor. Muestran el ámbito en el que la proporción verdadera (población) recaería con una probabilidad de 0,95 si hubiéramos extraído una muestra aleatoria de esta población.

Captura del Estado. Algunas “instituciones” clave fuera del sector público también parece que incentivan la mala gobernabilidad al ejercer influencia indebida sobre el Estado (indicio como mínimo de “captura del Estado”).

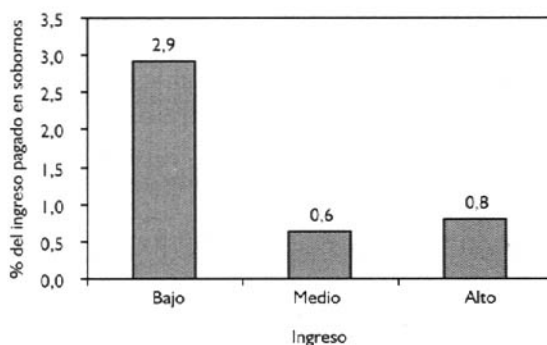
- Se percibe que tanto los carteles de la droga como los grandes grupos financieros y económicos ejercen una enorme influencia en la creación de leyes, políticas y regulaciones, en contraposición a las asociaciones de profesionales, sindicatos, etcétera, que no se perciben con una influencia excesiva o indebida.
- Los sobornos se usan para configurar funciones clave del gobierno (alto nivel del Poder Judicial, del Legislativo y del Ejecutivo) con mucha mayor frecuencia que para obtener contratos o servicios públicos.
- Los sobornos también están vinculados con el financiamiento político. Casi el 30% de las empresas informa que muy a menudo las compañías en Perú realizan contribuciones políticas con el propósito de afectar el proceso político. Aunque la mayoría de los gerentes niega haber hecho contribuciones de campaña durante las últimas elecciones, un tercio de las compañías informa que con mucha frecuencia los ingresos de sobornos se usan para financiar campañas políticas, lo que sugiere la existencia de una estrecha y poco transparente conexión entre los funcionarios del gobierno y el sector privado.
- Se efectúan pagos ilícitos para asegurar puestos en la administración pública. Un 13% de los funcionarios públicos informa que esta práctica existe para algunos puestos del más alto nivel a modo de una “inversión privada”, aunque este número (y monto) desciende significativamente para los puestos de niveles inferiores.

LOS COSTOS DE LA GOBERNABILIDAD DÉBIL Y DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción aumenta la desigualdad. El soborno es un “impuesto” significativo y regresivo para los usuarios de servicios públicos. Los usuarios informan haber incurrido en grandes gastos por el pago de sobornos a las instituciones a cargo de la emisión de licencias de conductor (brevetes) y de pasaportes, permisos de construcción, pago de impuestos, matrículas escolares, etcétera. Además, los grupos más pobres resultan afectados de

forma desproporcionada por la corrupción, ya que, en promedio, los usuarios de menores ingresos gastan en pagos de sobornos un porcentaje de sus ingresos tres veces mayor que los hogares con ingresos más altos (gráfico 7.6).

GRÁFICO 7.6 PORCENTAJE PROMEDIO DEL INGRESO PAGADO EN SOBORNOS



Nota: El porcentaje promedio del ingreso pagado en sobornos se computó para todos los entrevistados que usaban un servicio público y que informaron que se les había pedido o no que pagaran un soborno.

Fuente: Banco Mundial (2001c).

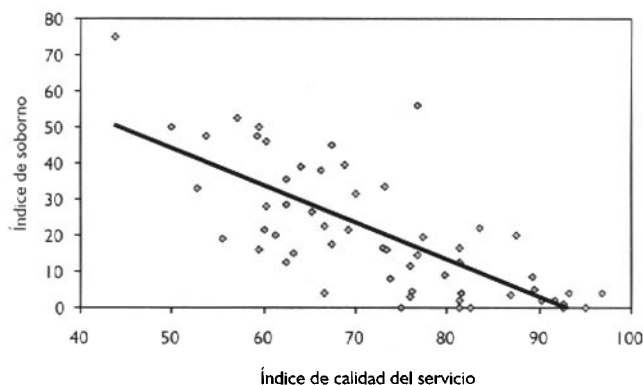
La corrupción también afecta negativamente los negocios. Las empresas gastan más en pago de sobornos que en seguridad y este ‘impuesto’ de cohecho es regresivo. En promedio, el 5,2% de los ingresos brutos mensuales de las empresas va al pago de sobornos. Para las empresas más pequeñas, el impuesto de cohecho es especialmente oneroso: representa 8,9% de sus ingresos, mientras que las empresas grandes pagan menos de 2,5%. Y existen indicios de que gran parte del oneroso impuesto de cohecho a la empresa en realidad es una usurpación, en el sentido de que en general las compañías no se benefician de ello.

Los sobornos contribuyen a la falta de acceso eficaz a los servicios públicos por parte de los pobres. Los usuarios, especialmente los más pobres, a menudo se sienten desalentados por las ineficiencias burocráticas y eligen no buscar un servicio público. Los usuarios señalan a algunas dependencias gubernamentales como Essalud (el seguro social de salud), la Empresa de Agua y Desagüe y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), como aquellas de las que con mayor probabilidad no intentarán obtener un servicio o completar un procedimiento porque no brindan un servicio eficaz.

REPERCUSIÓN SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Los pagos de cohechos no se traducen en mejor calidad de los servicios públicos para los usuarios y las empresas. El análisis de regresión muestra que, en promedio, el pago de más sobornos no lleva a una mejor calidad de la prestación de servicios y que lo contrario quizá sea cierto, puesto que la deficiente calidad y el cohecho van de la mano (gráfico 7.7). Los usuarios informan que los niveles más altos de calidad de servicio se dan en las

GRÁFICO 7.7 ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO Y SOBORNO
(BASADOS EN LAS RESPUESTAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN 57 DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES, 2001)



Fuente: Banco Mundial (2001c).

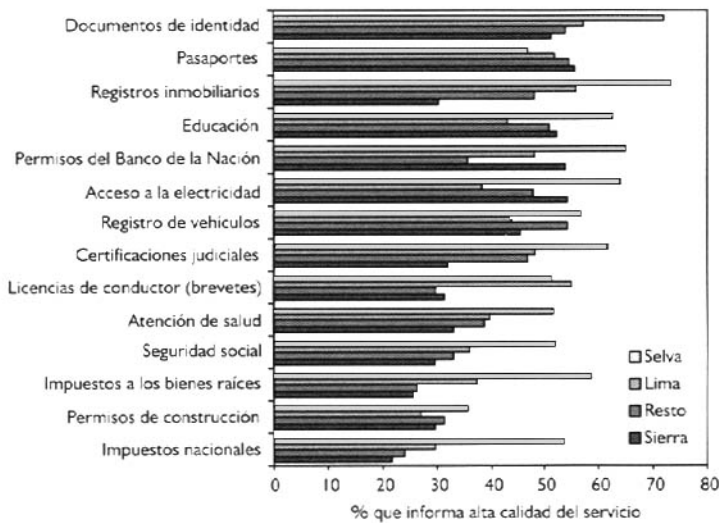
oficinas dedicadas a la emisión de documentos de identidad y pasaportes, el registro de bienes raíces y las escuelas públicas. Por otro lado, los usuarios informan que los niveles más bajos de calidad de servicio se dan en las oficinas que manejan la tributación nacional (Sunat), los permisos de construcción, los impuestos de bienes raíces y la salud pública y la seguridad social (gráfico 7.8a). Las empresas informan que los niveles más altos de calidad de servicio lo proporcionan las empresas de servicios públicos y los niveles más bajos, las autoridades municipales.

Servicios de salud y de educación. A excepción de Lima, la calidad de la educación en las escuelas públicas es justa (más del 50% de los usuarios clasifica este servicio como bueno), algo más homogénea en el país que la de otros servicios sociales, y el pago de sobornos no es tan frecuente (7%) (gráfico 7.8b). Sin embargo, los datos de la encuesta de usuarios también indican que las preocupaciones más urgentes del sistema de educación son la calidad del personal, especialmente porque la promoción de docentes tiene una gran influencia del poder político, los altos costos de acceso a las escuelas y la deficiente calidad del equipamiento escolar. Por el contrario, la entrega y la calidad de los servicios de salud es muy mala y desigual a lo través de las regiones. Aunque los entrevistados informan que no pagan sobornos para obtener atención de salud con tanta frecuencia como para recibir otros servicios, a menudo se sienten desalentados de buscar atención médica debido a sus ineficiencias internas.

Existe una gran heterogeneidad geográfica en la calidad de la prestación de servicios públicos. En promedio, parece ser mejor en la región de la Selva y en Lima que en el resto del país y significativamente mejor en el caso de las oficinas que administran los brevets, los documentos judiciales, los servicios básicos de salud y las escuelas.

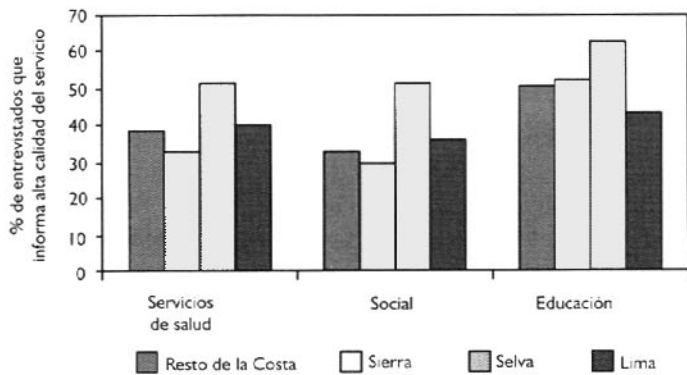
Existe también gran variedad de desempeño en la prestación de servicios a través de las instituciones públicas de Perú. Esta variación permite un análisis riguroso para determinar los elementos clave de gobernabilidad que influyen en la prestación de servicios.

**GRÁFICO 7.8A CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
(SEGÚN CLASIFICACIÓN DE USUARIOS, 2001)**



Fuente: Banco Mundial (2001c).

**GRÁFICO 7.8B CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN
(SEGÚN LO INFORMARON LOS USUARIOS)**



Fuente: Banco Mundial (2001c).

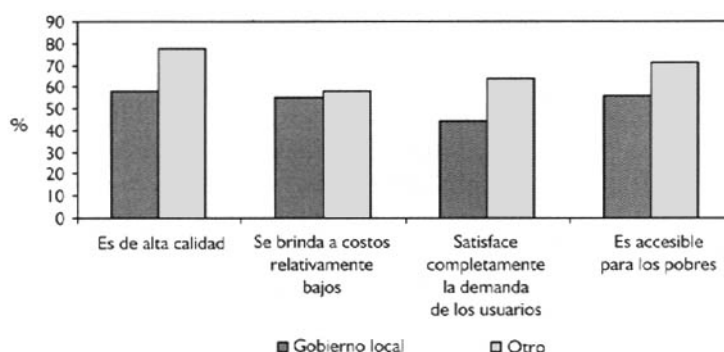
Este análisis de las estructuras de gobernabilidad (de acuerdo con la clasificación de los usuarios, empresas y funcionarios públicos) indica que los siguientes factores pueden ser importantes para mejorar la gobernabilidad:

- *Voz.* Análisis de correlaciones simples y parciales indican que los mecanismos de notificación de la corrupción están asociados con bajos niveles de corrupción. Los mecanismos de queja disuaden la corrupción.

- *Transparencia.* La relación entre los niveles de corrupción y la transparencia es estadísticamente significativa: los organismos con procedimientos más transparentes tienen menos probabilidad de tener corrupción
- *Calidad de las reglas.* Cuando las reglas y reglamentos con respecto al personal son claros y están bien especificados hay menos incentivos para la corrupción.
- *Inclusión social y acción colectiva.* Los organismos con empleados que apoyan reformas de participación de la sociedad civil en el sector público tienen menores niveles de corrupción.
- *Meritocracia.* Los organismos en los que las decisiones de personal se basan en los méritos y el desempeño están asociados con una menor frecuencia de corrupción.

Los gobiernos locales funcionan peor que los organismos nacionales en la prestación de servicios. Los resultados de la encuesta apoyan el grado y la gravedad de la corrupción y los problemas de gobernabilidad dentro de los gobiernos municipales, en comparación con los organismos nacionales. En términos generales, el grado de satisfacción en la prestación de servicios públicos por parte de los gobiernos locales parece mucho menor que el de otras dependencias gubernamentales en términos de calidad, bajo costo, grado de satisfacción con el servicio esperado y accesibilidad para los más pobres (gráfico 7.9). Los niveles de corrupción en los gobiernos locales también parecen mucho mayores que los de los organismos nacionales (excepto en lo que se refiere a los sobornos pagados para obtener un servicio público (gráfico 7.10)).

GRÁFICO 7.9 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: GOBIERNOS LOCALES VS. OTRAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES
(BASADO EN LAS RESPUESTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS)

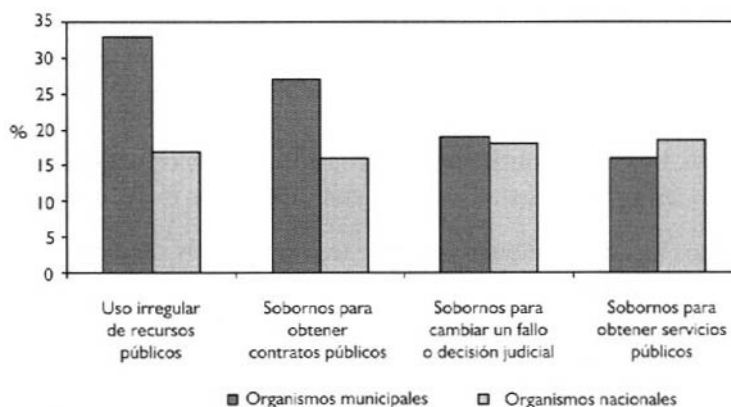


Fuente: Banco Mundial (2001c).

AGENDA POLÍTICA PARA MEJORAR LA GOBERNABILIDAD

La reducción de la corrupción y la mejora de la gobernabilidad es algo más que sólo una cuestión de ejecución de la ley: requiere un conjunto de reformas institucionales a nivel de toda la sociedad. Una estrategia de múltiple alcance que aborde las diversas formas de corrupción –desde la captura del *Estado* hasta la *corrupción administrativa*– debe abor-

GRÁFICO 7.10 ORGANISMOS NACIONALES Y MUNICIPALES ESTÁN PLAGADOS DE DISTINTOS TIPOS DE CORRUPCIÓN (BASADO EN LAS RESPUESTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS)



Fuente: Banco Mundial (2001c).

dar la rendición de cuentas y la transparencia políticas, promover un sector privado competitivo, fortalecer las restricciones institucionales, mejorar la gestión del sector público y fomentar la participación de la sociedad civil. Es importante recalcar que, aunque el enfoque integral descrito en el recuadro 7.2 es aplicable de forma general, los componentes detallados descritos dentro de cada recuadro pueden conducir a la determinación de las prioridades de reforma en Perú.

La estrategia tiene que estar centrada en las reformas fundamentales del sector público, y al mismo tiempo fortalecer la participación de la sociedad civil e involucrar constructivamente a los segmentos competitivos del sector empresarial privado dentro de un enfoque de formación de coaliciones de responsabilidad compartida. Las pruebas indican que las instituciones públicas caracterizadas por mecanismos eficaces de voz y rendición de cuentas, mecanismos eficaces de denuncia de la corrupción, reglas claras y bien definidas, y un personal con mentalidad reformista, se desempeñan mejor y son capaces de controlar la corrupción de manera más eficaz. Las pruebas también identificaron el apoyo de los funcionarios públicos a la supervisión de la sociedad civil y la reforma basada en la meritocracia como mecanismos anticorrupción. Las evidencias de la encuesta recalcan la importancia de ejecutar las reformas para mejorar la transparencia y el control público.

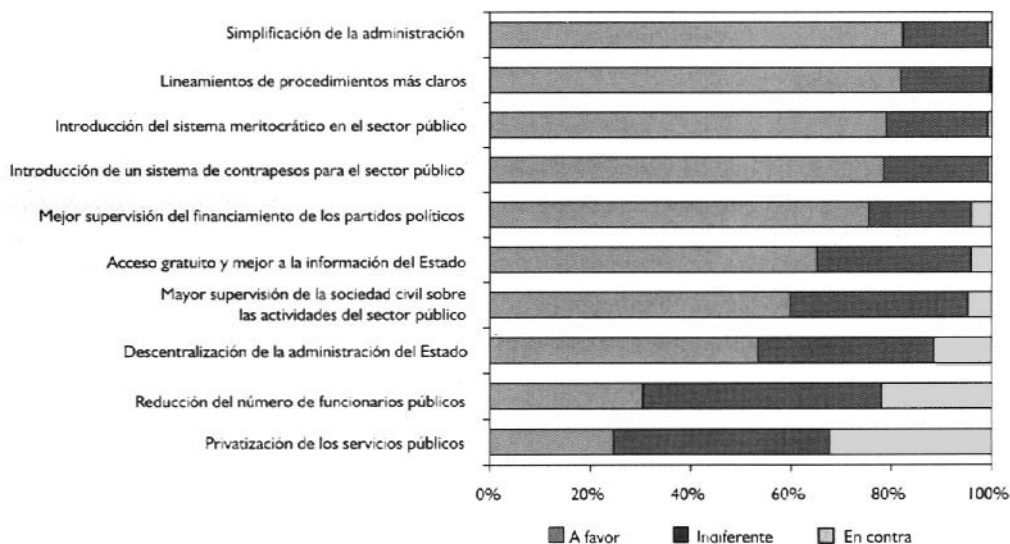
El diseño de una estrategia anticorrupción se facilita cuando hay una buena comprensión de los niveles de resistencia que pueden encontrarse. Se preguntó a los funcionarios públicos acerca de su nivel del apoyo a diversas reformas. Ellos están a favor del fortalecimiento de la administración pública, tanto en lo que respecta a las promociones basadas en los méritos como en lo referido a la simplificación de los procedimientos administrativos. También apoyan la introducción de un sistema de contrapesos y el control de las actividades del sector público por parte de la sociedad civil (gráfico 7.11).

RECUADRO 7.2 UNA ESTRATEGIA DE FLANCOS MÚLTIPLES PARA ABORDAR LA CORRUPCIÓN Y MEJORAR LA GOBERNABILIDAD



Fuente: *Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate*, Banco Mundial (2000).

GRÁFICO 7.11 PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SOBRE LAS REFORMAS EN EL SECTOR PÚBLICO (% DE ENTREVISTADOS)



Fuente: Banco Mundial (2001c).

El gobierno necesita generar credibilidad. Existe una discrepancia significativa entre los usuarios y los funcionarios públicos en relación con el compromiso oficial de luchar contra la corrupción. Más de la mitad de usuarios, frente a sólo 20% de los funcionarios públicos, informó que el Gobierno no se encuentra comprometido en absoluto en la lucha contra la corrupción. Esta falta de confianza en el compromiso de Gobierno para erradicar la corrupción se siente especialmente entre los usuarios de servicios públicos de bajos ingresos. Por el contrario, el hecho de que una gran proporción de funcionarios públicos informe la preparación del sector público para luchar contra la corrupción es un signo alentador de que no sólo se reconoce el desafío dentro del sector, sino que habría apoyo entre los funcionarios para un programa anticorrupción y de mejora de la gobernabilidad.

Recomendaciones

- El gobierno necesita hacer de la lucha contra la corrupción una prioridad absoluta. La mayoría de los ciudadanos (usuarios, funcionarios públicos y compañías) la apoyaría.
- La Iglesia y los medios de comunicación deben integrarse como contribuyentes potenciales en la lucha contra la corrupción: todos los entrevistados indican que ellos son los actores clave para desarrollar una estrategia anticorrupción. Los usuarios de bajos ingresos muestran mucha confianza en los medios de comunicación.

El gobierno debe seguir mejorando la transparencia. La transparencia en el gobierno es sinónimo de franqueza. La introducción de la transparencia requiere que los funcionarios proporcionen al público –organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, o a cualquiera que esté interesado– suficiente información acerca del presupuesto y sobre sus actividades a fin de que el público sirva como un control eficaz de los abusos (capítulo III).

Recomendaciones

- El gobierno debe considerar la posibilidad de promulgar una ley de libertad de información que exija que los gobiernos –nacional y subnacional– brinden información al público, a menos que haya una razón válida (como el caso de amenaza a la seguridad nacional) para mantener secreta la información.
- Para evitar malentendidos es esencial que se invierta en entrenar a los funcionarios públicos que producen y manejan la potencial información pública.
- Generalmente, es eficaz un enfoque preventivo que invite al control abierto por parte del Congreso, la sociedad civil y los medios de comunicación, por ejemplo, en lo que se refiere a las grandes privatizaciones o licitaciones importantes.

El gobierno tiene que ser responsable. La separación de los intereses políticos y económicos es un reto que enfrentan los gobiernos en todas partes. La incorporación de la rendición de cuentas en la vida política ayuda a reducir las ganancias potenciales para compañías “captoras” y políticos por igual.

Recomendaciones

- El Gobierno de Perú debe mejorar su sistema de reclutamiento en la administración pública y avanzar hacia un sistema de promoción orientado al mérito, garantizando al mismo tiempo la protección de la administración pública con respecto a los cambios políticos (capítulo VI).
- El Gobierno de Perú debe promulgar una Ley de Código de Ética para el servicio público con prohibiciones claras de conflictos de intereses y un cumplimiento eficaz tanto para los puestos políticos como para los puestos de la administración pública. Ésta es una herramienta esencial para detener la corrupción. Como los ingresos y bienes de los políticos de alto nivel en Perú ya se revelan públicamente, los medios de comunicación y el público en general pueden actuar como aliados para descubrir los conflictos de intereses y cuestionar a los políticos que no pueden explicar su riqueza. Esta medida también debe llegar a los congresistas, a los nuevos presidentes regionales y a las autoridades municipales.
- El Gobierno de Perú debe exigir la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. Las campañas deben poner de manifiesto los vínculos, tanto explícitos como implícitos, entre los políticos y los intereses que apoyan. El Gobierno de Perú debe ordenar y divulgar informes detallados de los fondos de todas las organizaciones políticas, identificando a los contribuyentes y los beneficiarios, y proporcionar a la sociedad civil, a los medios de comunicación y al público en general las herramientas que puedan usar para identificar las fuentes de captura estatal.
- Otras medidas posibles por parte del Gobierno de Perú incluyen prohibir el uso de recursos estatales para campañas políticas, limitar el monto que puede gastarse en éstas, proporcionar financiamiento público y prohibir que ciertos tipos de entidades contribuyan a las campañas políticas.

El gobierno tiene que promover un sólido entorno empresarial. Como cada intervención burocrática y regulatoria crea una oportunidad para la corrupción, la reducción de la carga regulatoria en las compañías es un elemento clave de la estrategia.

Recomendación

- El Gobierno de Perú debe examinar y considerar la posibilidad de reducir el número de regulaciones e inspecciones. En este sentido, para que esta reforma sea sostenible, es necesario contar con reglas claras que definan cuándo son apropiados la regulación, el sólido análisis del impacto o repercusión sobre las compañías y un diálogo constante y obligatorio con la comunidad empresarial.

En resumen, el gobierno necesita un enfoque integral e inclusivo para tratar la gobernabilidad. Perú se encuentra en una encrucijada en cuestiones de gobernabilidad y es crucial implementar una serie de reformas institucionales en áreas clave a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Si se abordan las debilidades institucionales sistemáticas dentro de los sectores públicos y los organismos clave en Perú, será posible realizar este progreso. Los resultados de la encuesta muestran que la reducción de la corrupción no es sólo un asunto de sólido cumpli-

miento, sino que también depende directamente de los incentivos a los que se enfrentan los funcionarios públicos, las empresas y los hogares. Muchas reformas que son importantes por derecho propio –reforma del Estado y reforma reglamentaria, reforma del sistema judicial, desarrollo de la administración pública y apertura del gobierno, para nombrar sólo algunos– se deben considerar ahora como parte de un programa progobernabilidad. Aunque no hay una única receta para el éxito, varios países han seguido un criterio tripartito que se centra en el *cumplimiento* de las leyes anticorrupción, la *educación* de la población acerca de sus derechos al tratar con el sector público y el daño que causa la corrupción y la *prevención* de la corrupción mediante la mejora de la gobernabilidad del sector público. Una estrategia sostenible también endosa un enfoque que incluya líderes gubernamentales y no gubernamentales.

Recomendación

- Crear un comité directivo de alto nivel, apoyado por una secretaría de profesionales, puede ayudar a reunir a los representantes de los órganos gubernamentales, tanto centrales como locales, para desarrollar el plan de acción específico que ejecutaría la estrategia de gobernabilidad. Mediante la explícita inclusión de representantes fuera del gobierno, los comités directivos pueden crear mayor credibilidad movilizándolo al mismo tiempo a un aliado importante para reducir la corrupción.

VIII

LAS POLÍTICAS FISCALES Y AMBIENTALES PARA LA MINERÍA

Aunque la reforma peruana del sector de minería a comienzos de los años noventa dio lugar a la atracción de montos sustanciales de inversión en exploración y desarrollo de yacimientos mineros y al posterior aumento de la producción y de las exportaciones de minerales, desde fines de los noventa, cuestiones clave de carácter fiscal y ambiental han afectado negativamente la competitividad para la atracción de inversiones extranjeras y el nivel de aceptación de las actividades mineras por parte de la sociedad peruana y, en particular, por las comunidades locales. La reforma de la minería trajo consigo la eficaz apertura del sector a la inversión extranjera directa y el cambio de la función del Estado de dueño-operador a arrendador-regulador. Esto se realizó mediante la reforma del marco legal e institucional, la privatización de las operaciones mineras de propiedad estatal y el establecimiento de un programa de gestión del medio ambiente. Aunque las tres reformas se han considerado muy exitosas, hay tres temas que siguen siendo polémicos y en torno a los cuales se considera que es necesario un ajuste. En primer lugar, el sistema de tributación podría estar produciendo cierta pérdida de competitividad. En la medida en que afecta las tasas de rendimiento de la inversión, la tasa tributaria efectiva en un país dado es un factor principal que influye en la decisión de inversionistas extranjeros en cuanto a dónde invertir su capital. Los países cuyos sistemas fiscales mineros imponen altos niveles de tributación general deben esperar niveles inferiores de inversión extranjera en sus sectores mineros en comparación con los países con niveles tributarios menores. Por tanto, a medida que el mundo avanza en el nuevo siglo, existe una clara tendencia a que los sistemas de tributación de la minería se vuelvan cada vez más similares. En segundo lugar, la falta de transparencia está desgastando el clima empresarial. La naturaleza muy centralizada y poco transparente de los gobiernos peruanos de los años noventa creó un problema de credibilidad en las

poblaciones locales en lo referido a las transferencias mineras del Gobierno Central a los municipios. Aunque la Ley de Minería establece que el 40% del impuesto a la renta generado por las actividades mineras –el canon minero– debe volver a los municipios (20%) y a las regiones (20%), y a pesar de que los hallazgos de los bancos muestran que su redistribución general de hecho ha sido progresiva, el manejo del canon no ha sido transparente y existe la percepción generalizada de que las comunidades locales no se están beneficiando de él. En tercer lugar, la percepción de que existe un control ambiental inadecuado y el conflicto generalizado entre las empresas de minería y las poblaciones locales ponen en peligro la contribución y la estabilidad de un sector clave de la economía peruana. Además, la información ambiental que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) ha recibido de las empresas no se ha divulgado adecuadamente al público, lo que ha generado un sentimiento de desconfianza con respecto a las actividades mineras. Este capítulo muestra pruebas empíricas que apoyan la perspectiva de que el actual régimen tributario minero peruano se encuentra entre los sistemas más competitivos en todo el mundo y brinda un equilibrio apropiado entre las necesidades de los inversionistas y las del gobierno. Sin embargo, las posibilidades de mejora se encuentran limitadas por la necesidad de recursos fiscales adicionales. Finalmente, el capítulo resume otros problemas estructurales y proporciona recomendaciones detalladas.

ANTECEDENTES¹

El sector de minería es esencial para el crecimiento y desarrollo de Perú. El sector minero genera más del 45% de los ingresos de exportación del país y contribuye entre el 5 y el 7% del PIB². Por mucho tiempo, la industria minera ha sido el sector más próspero de Perú, con tasas de crecimiento entre 6,6% y 15,2%, entre 1994 y 1999, atrayendo un total de US\$6,3 mil millones en inversiones entre 1992 y 2001, llegando a un máximo anual de US\$1,3 mil millones en el 2001. Los ingresos tributarios potenciales del sector serían sumamente relevantes para mantener las proyecciones macrofinancieras. Se estima que el gasto tributario asociado a los beneficios de minería es 0,4% de PIB (FMI, 2000). El canon minero representa cerca del 4% de las transferencias totales a los municipios. Más de un cuarto de millón de personas depende de la minería formal como medio de vida y se calcula que esto podría duplicarse, dado el potencial del sector. La minería es particularmente importante en algunas de las zonas montañosas del país, que se encuentran entre las regiones más pobres. Atraer y mantener la inversión minera en estas áreas contribuiría a reducir las crecientes desigualdades entre las zonas costeras y el rezagado interior del país. Sin embargo, recientemente, el interés de los inversionistas en el sector ha bajado extraordinariamente, lo que dio lugar a moderadas proyecciones de inversión de cerca de US\$500 millones por año entre el 2003 y el 2005. La pregunta clave para Perú es si puede instituir reformas que devuelvan al sector a su función de agente de crecimiento, como lo demostró el ejemplo chileno.

¹ Las secciones sobre la tributación se extraen principalmente de Otto (2002).

² Las principales exportaciones de minerales de Perú son hierro, plata, cinc, cobre, plomo, platino y oro.

Las reformas anteriores quedaron incompletas. La Ley General de Minería peruana proporcionó una base sólida para la modernización del sector. Los resultados de las reformas mineras a comienzos de los años noventa fueron notables: Entre 1990 y 1997, mientras la inversión de exploración a nivel mundial subió un 90% y se cuadruplicó en América Latina, en Perú creció 20 veces. Desde 1997, como consecuencia de los precios drásticamente inferiores de los productos metálicos, se redujo de un modo sustancial la proporción de la inversión en exploración en la mayoría de los países en desarrollo al replegarse la mayoría de las empresas de minería internacionales a sus áreas tradicionales de exploración. No obstante, Perú pudo mantener su proporción del total. Esta mayor inversión durante los años noventa duplicó la producción de minerales y el valor de las exportaciones de minerales de Perú. Sin embargo, algunos problemas estructurales –de tributación, ambientales– y de transparencia de las transferencias de ingresos han afectado negativamente la competitividad y la credibilidad del régimen legal minero, han ampliado la percepción de que existe un control inadecuado del medio ambiente y han llevado a un fracaso en la tarea de evitar e impedir el conflicto entre el gobierno y las poblaciones locales, poniendo de este modo en peligro la contribución y la necesaria estabilidad de esta fuente fundamental de crecimiento.

EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN PERUANO

El actual sistema tributario minero peruano es complejo (recuadro 8.1). El término “impuesto” se define como cualquier recaudación impuesta por el gobierno a un agente productivo, independientemente de si adopta la forma de un impuesto explícito, una tasa u otro pago que se le hace al gobierno o a otra parte porque el contribuyente está obligado legalmente a hacerlo.

COMPARACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE PERÚ CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS PARA LA MINERÍA EN PAÍSES SELECCIONADOS

Perú ya aplica al sector minero muchos de los principales tipos de impuestos acostumbrados en el mundo contemporáneo. La comparación de los sistemas tributarios para la minería entre los diferentes países dotados de recursos minerales es pertinente para determinar cuán atractivo es un país particular para los inversionistas extranjeros en un mundo en el que la inversión en minería depende, entre otras cosas, de criterios de decisión tales como la rentabilidad después del pago de impuestos, la capacidad del inversionista para predeterminedar los pasivos tributarios aplicables, la estabilidad del régimen tributario y el nivel y el método de las recaudaciones tributarias (recuadro 8.1).

Las comparaciones de la tributación minera en diferentes jurisdicciones impositivas son un asunto complejo (cuadro 8.1). Una comparación aislada de cualquier tipo individual de mecanismo impositivo puede ser útil, pero si se toma separadamente no puede proporcionar una indicación útil de la manera en que la tributación minera en una jurisdicción se compara con la de otra. A fin de lograr una comprensión más amplia de cómo se comparan, en general, los sistemas tributarios, es necesario analizarlos de una manera integral. Tanto para facilitar como para formalizar el análisis, es una práctica común definir una mina modelo hipotética del tipo de las que se consideran en estudios de

RECUADRO 8.1 PERÚ: DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA PARA LA MINERÍA**Impuesto a la renta:**

- *Distribución:* 50% del impuesto a la renta pagado por una mina al Gobierno Central se destina al canon en favor de la municipalidad en la que está ubicada la mina.
- *Tasa:* 27% bajo el régimen tributario general. Si el contribuyente ha optado por firmar un Convenio de Estabilidad o Contrato de Minería, la tasa es 29%. Un impuesto adicional de 4,1% se aplica a las ganancias netas remitidas (ver descripción de la retención tributaria más abajo).

Deducciones para la computación de los ingresos imponible:

- *Estudios de factibilidad:* hay dos interpretaciones posibles. (i) tratado como un costo de desarrollo; puede ser declarado como gasto en el año en que se incurrieron los costos, o los costos se pueden amortizar a lo largo de un período de tres años a partir del año en que se logra la producción mínima; o (ii) tratado como un costo preoperativo; puede ser declarado como gasto en el año en que se incurren los costos, o los costos se pueden amortizar a lo largo de un período de diez años a partir del año en que se logra la producción mínima.
- *Costos de exploración de preproducción:* los costos pueden ser declarados como gastos en el año en que se incurrieron o depreciados desde el año en que se logra la producción mínima, a lo largo de un período determinado sobre la base de la vida de la mina.
- *Gastos de desarrollo:* los costos pueden ser declarados como gastos en el año en que se incurrieron o se pueden amortizar a lo largo de un período de tres años desde el año en que se logra la producción mínima.
- *Costos de capital:* el contribuyente puede seleccionar la tasa de depreciación lineal hasta el máximo permitido; la mayoría de la maquinaria o equipo minero, de procesamiento y eléctrico tiene un máximo de 20% por año; los caminos y los edificios tienen un máximo de 3% a menos que esté en efecto un convenio de estabilidad (15 años) en cuyo caso aplica un máximo de 5%; los costos incurridos en infraestructura aprobada por el Gobierno, tales como escuelas, hospitales o establecimientos recreativos puede ser deducidos a medida en que se realizan.
- *Los costos que califican para depreciación o amortización* pueden ajustarse por inflación usando el índice de precio entero; sin embargo, el ajuste no se permite si (i) hay un convenio de estabilidad y (ii) el contribuyente ha elegido llevar sus libros en dólares de Estados Unidos.

Los siguientes tipos de costos se pueden deducir para computar los ingresos imponible netos: los gastos de exploración de preproducción, los costos de desarrollo de los sitios de la mina, el costo del estudio de factibilidad, los costos de operación, los costos de capital, intereses de préstamos calificados, la retención de impuestos al interés, el impuesto a la propiedad, la tasa basada en el área del terreno, los impuestos a la nómina salarial, la proporción de ganancia de los trabajadores, el impuesto general a las ventas (IGV) (cuando no se usa como un crédito).

Impuesto del tipo a las ganancias excesivas: ninguno.

Regalías: no hay ninguna regalía o impuestos similares.

Impuesto de retención al interés pagado a prestamistas extranjeros: se aplica 4,99% a los préstamos del exterior siempre que el dinero se envíe a Perú, el prestamista sea una persona de la institución financiera y el máximo interés sea menos de la tasa preferencial + 6 puntos o LIBOR + 7 puntos. Se aplica 30% para el exceso de interés que excede el límite máximo en los casos en que socios relacionados piden un préstamo y si el prestamista es un residente de un paraíso fiscal.

Impuesto de retención a los dividendos enviados al exterior: ninguno con ese nombre. Sin embargo, se aplica una tasa adicional de 4,1% en el impuesto a la renta cuando se distribuyen los dividendos.

Impuesto de retención a sueldos y honorarios pagados a consultores extranjeros: la tasa tributaria de 30% se aplica en 80% del ingreso bruto (por tanto, en la práctica, la tasa efectiva es 24%) si los

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 8.1)

servicios técnicos se prestan en Perú. Si los servicios técnicos se prestan en parte en el extranjero y en parte en Perú, se aplica una tasa tributaria de 30% sobre el 40% de los ingresos brutos (por tanto, en la práctica, la tasa efectiva es 12%). Los servicios que se prestan totalmente en el exterior no están sujetos al impuesto de retención.

Derecho de importación sobre el equipo extranjero: en general, las tasas son de 12 a 20%, la tasa promedio para el equipo minero es 12%; los derechos de importación no son deducibles de inmediato, más bien, se agregan al costo de adquisición de activos y son depreciados a la tasa de depreciación del activo.

Gravamen de exportación a los minerales: ninguno.

Impuesto a las ventas sobre el equipo: ninguno.

Impuesto general a las ventas (IGV) sobre los productos o servicios adquiridos: se grava con un 18% de IGV a las ventas de los bienes y servicios, la importación de productos, los contratos de construcción, las ventas de bienes raíces por cuestiones de construcción y los servicios prestados en el extranjero, pero usados en Perú; se puede reembolsar el IGV por medio de notas de crédito que pueden ser asignadas sobre la base de las ventas de exportaciones; se puede compensar el IGV contra el impuesto a la renta, u obtener un cheque de reembolso. Si los minerales se venden localmente, el IGV aplica a las ventas, salvo el oro. La cantidad de IGV que se puede acreditar está restringida a 18% de las ventas de exportaciones, y cualquier cantidad que exceda esto puede transferirse como crédito contra las ventas de exportaciones futuras. El IGV que se paga durante la exploración es reembolsable.

Tiempo para reclamar el impuesto general a las ventas posterior: 3-6 meses.

Impuesto de educación: ninguno.

Impuesto a la propiedad: sólo se aplica a las operaciones ubicadas en zonas urbanas.

Requisito de desarrollo local: ninguno. Si un contribuyente voluntariamente aporta al desarrollo local y ese proyecto de desarrollo local es aprobado por el ministerio apropiado del gobierno, los costos pueden ser deducidos en el momento de realizados. En la práctica, la aprobación es difícil o lenta.

Tasas de uso de la tierra: un impuesto de validez, también llamado tasa de buena posición, se calcula sobre la base del área de la concesión minera desde el momento en que se radica el reclamo. La tasa es US\$3/ha/año y es deducible. El 75% es distribuido por el Gobierno Central al canon donde está ubicada la mina.

Impuesto de sellos: ninguno.

Impuestos a la nómina salarial pagados por el empleador: impuesto de solidaridad extraordinaria: 2% de los sueldos pagados; el servicio de salud (Essalud): 9% de los sueldos pagados; el servicio de adiestramiento técnico industrial nacional, si hay más de 20 trabajadores: 0,75% de los sueldos pagados.

Servicio nacional para el adiestramiento de la industria de la construcción: 0,2% de los ingresos totales comprendidos por los materiales, la mano de obra, los gastos generales, la dirección técnica, las ganancias u otros elementos que se pueden facturar a los clientes de la empresa.

Participación de las ganancias a los trabajadores: es obligatorio pagar una participación a los trabajadores de 8% de las ganancias netas; de esta cantidad hasta 18 veces los sueldos mensuales pasan al trabajador, y el resto pasa a un fondo especial educativo, social y recreativo. Los desembolsos los decide una Junta compuesta por representantes de las empresas mineras, el Gobierno y los trabajadores. La cantidad pagada se permite como una deducción tributaria. No todos los gobiernos extranjeros reconocen esto como un impuesto acreditable y, por tanto, puede ocurrir una doble tributación.

Incentivos tributarios:

- *Pérdida transferida:* 4 años.
- *Pérdida traspasada:* ninguna.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 8.1)

- **Créditos tributarios:** el impuesto a la renta pagado en el exterior en lo que se refiere a los ingresos de fuente extranjera imponible en Perú se puede deducir del impuesto a la renta peruano dentro de ciertos límites; el IGV calificado puede ser acreditado (*ver* más arriba).
- **Estabilidad tributaria:** los titulares de actividades mineras pueden firmar varios tipos de convenios de estabilidad tributaria. Dos tipos se definen de acuerdo con la Ley de Inversiones Extranjeras y otros dos de acuerdo con la Ley General de Minería. No son mutuamente excluyentes y una empresa puede tener ambos (uno bajo la Ley de Inversiones Extranjeras y otro bajo la Ley General de Minería). Si existe un convenio de acuerdo con la Ley de Minería, el impuesto a la renta aumenta en 2%.

Según la Ley de Inversiones Extranjeras, un Convenio de Estabilidad (como invertida, la empresa que recibió la inversión) otorgado por la Comisión Nacional para la Inversión y la Tecnología Extranjeras garantiza por 10 años la estabilidad en cuanto a: el régimen del impuesto a la renta, el régimen de intercambio monetario, la disponibilidad libre de divisas y no discriminación. Para calificar, el inversionista debe invertir un mínimo de US\$10.000.000 dentro de los dos años de firmado el Convenio de Estabilidad.

Según la Ley General de Minería, un inversionista puede firmar un Contrato de Minería. Los convenios pueden ser por períodos de 10 o 15 años: a 10 años, la inversión debe equivaler a US\$2 millones y estar destinada a establecer una operación con una capacidad de producción de 350 a 5.000 Tm/día; y a 15 años, este convenio se centra en la producción de al menos 5.000Tm/día y requiere una inversión de US\$20 millones para una operación de iniciación, o de US\$50 millones para capitalizar una operación existente. Un Contrato de Minería garantiza lo siguiente: la libre comercialización de los productos minerales para la exportación o la venta nacional; la libre disposición dentro del país y en el exterior de las divisas generadas por las exportaciones; la libre convertibilidad en divisas de la moneda local generada por las ventas de minerales; la no discriminación en los asuntos de intercambio; las tasas de depreciación de 20% para la minería y el equipo de procesamiento y 5% para los edificios (convenios de 15 años); la opción elegible para llevar los libros en dólares de los Estados Unidos (convenios de 15 años); la estabilidad tributaria general incluidos el impuesto a la renta, el régimen, los reembolsos de compensación y/o de impuestos, los aranceles aduaneros, los impuestos municipales y la tasa de validez municipal; la no discriminación en los asuntos de intercambio; y la libertad para enviar ganancias, dividendos y recursos financieros.

Reducción tributaria en las regiones de la Selva: se aplican reglas y tasas especiales de IGV, impuesto a la renta y impuesto indirecto.

Requisito para usar bienes y servicios locales: ninguno.

Requisito de equidad local: ninguno.

Requisito de equidad del gobierno: ninguno.

No existe obligación de llevar contabilidad separada para las distintas actividades del negocio minero (se pueden presentar estados financieros consolidados).

Cuentas externas extranjeras: se permiten para el recibo de los ingresos.

Controles de cambio: ninguna restricción significativa.

Fuente: Otto (2002).

prefactibilidad y luego aplicarle diferentes sistemas de tributación y comparar los resultados. En el trabajo preparatorio para este capítulo, se especificaron las minas modelo y se calcularon diversas medidas de tributación y rentabilidad a fin de permitir la comparación entre Perú y otros países³.

Para los efectos relacionados con la atracción de la inversión extranjera, el sistema tributario actual de Perú para la minería es competitivo a nivel mundial. Cuando se clasificaron los países desde el punto de vista de las tasas internas de rentabilidad (TIR) de los inversionistas extranjeros, Perú quedó en decimoprimer lugar entre 23 (para las minas de metal común), en el séptimo lugar entre 23 (para las minas de oro), pero en el segundo cuartil más bajo (cuadros 8.2 y 8.3).

La sensibilidad del sistema tributario peruano a los precios y a los costos

Utilizando un modelo de mina de cobre estándar, el sistema tributario minero de Perú es muy neutral a los cambios en los precios, en los costos de operación y en los costos de capital, excepto cuando los precios bajan (cuadro 8.4). El impacto de un sistema tributario sobre una mina puede variar de acuerdo con su rentabilidad. Si la tasa tributaria efectiva (TTE) general sube a medida que sube la rentabilidad, se dice que el sistema es progresivo. Si la TTE disminuye a medida que sube la rentabilidad, se dice que el sistema es regresivo. Los sistemas tributarios progresivos gravan a las minas más lucrativas con una tasa efectiva mayor que a las minas con menos ganancia. La mayoría de los economistas está de acuerdo en que los sistemas tributarios neutrales o ligeramente progresivos son mejores que los sistemas regresivos.

Comparación de la estabilidad tributaria en los países

En una encuesta global a empresas de minería, más del 50% de los entrevistados indicó la estabilidad tributaria como un factor “muy importante” en la toma de decisiones de inversión. De una lista de 60 criterios empleados por los inversionistas en sus tomas de decisiones, la estabilidad del sistema tributario clasificó décima en importancia. En el negocio de minería, el horizonte de inversiones es largo y, en general, las empresas se sienten aseguradas en presencia de sistemas tributarios que reduzcan la incertidumbre y la vulnerabilidad de los pagos tributarios, en particular durante el período de préstamo y de recuperación del capital en los proyectos. Sin embargo, muchos gobiernos dudan en recurrir a los convenios de estabilidad tributaria. Esto se debe a que existe un principio básico según el cual una generación de legisladores no debe poder atar las manos de la siguiente. Otra consideración importante es que la estabilidad tributaria la desean todos

³ No obstante, éste no es el único enfoque posible. Otro enfoque familiar es analizar la competitividad por nivel de inversiones en depósitos nuevos y la expansión en los ya existentes. Las minas modelo utilizadas en el trabajo previo para este capítulo se basaron en el modelo de mina estándar de metal base (cobre) y en el modelo de mina de oro desarrollado por el *Institute for Global Resources Policy and Management* de la Facultad de Minería de Colorado. La descripción del modelo, su metodología, atributos y limitaciones se pueden encontrar en Otto, James M. (2002). Los cálculos del modelo son especialmente sensibles a los supuestos de precios.

CUADRO 8.1 IMPUESTOS A LOS MINERALES EN PERÚ Y OTROS PAÍSES

Tipo de impuesto	¿Impone Perú esta recaudación?		Observaciones
	Sí	No	
Impuesto a la renta	X		
Impuesto a las ganancias excesivas		X	
Regalías		X	
Impuesto de retención a los dividendos enviados		X	Una tasa adicional de 4,1% (impuesto del tipo del de rentas) es aplicable cuando se distribuyen dividendos (similar a un impuesto de retención de dividendos, pero técnicamente no se denomina impuesto de retención).
Impuesto de retención a los intereses de préstamo enviado	X		
Derechos de importación sobre los equipos	X		El equipo importado para uso temporal, como para trabajo de exploración, puede importarse sin pago de derechos de importación si se reexporta dentro de un plazo de un año.
Impuestos de exportación a los minerales		X	
Impuesto a las ventas sobre el equipo adquirido		X	
Impuesto a las ventas sobre los minerales pagados por la mina		X	
Impuesto general a las ventas sobre los servicios (IGV)	X		Plenamente reembolsable durante la exploración (a la fecha de este informe, no se aplica el reembolso porque las reglas procesales están pendientes).
Impuesto general a las ventas sobre equipos (IGV)	X		Plenamente reembolsable durante la exploración (a la fecha de este informe, no se aplica el reembolso porque las reglas procesales están pendientes).
Impuesto general a la venta de minerales (IGV)	X		No se aplica el IGV si el mineral se vende para la exportación.
Impuesto/tasa de propiedad		X	Un impuesto de propiedad se aplica sólo a las minas ubicadas dentro de zonas urbanas.
Impuesto/ tasa de educación		X	No se aplica un impuesto de educación; sin embargo, se aplica un requisito de participación de ganancias del 8% sobre la base de las ganancias, y una parte puede ir a un fondo especial educativo, social y recreativo.
Impuesto/tasa de desarrollo local		X	
Tasa sobre la base en el área del terreno	X		Llamado "impuesto de validez" o "tasa de buena posición".
Impuesto de sellos		X	
Impuestos a la nómina salarial	X		
Impuesto indirectos los combustibles	X		Exento durante la exploración (la exención no se aplica porque las reglas procesales están pendientes).

Fuente: Otto (2002).

CUADRO 8.2 MEDIDAS COMPARATIVAS DE RENTABILIDAD Y TASA TRIBUTARIA EFECTIVA PARA UN MODELO DE MINA DE METAL COMÚN EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS

Pais	Tasa interna de rendimiento (TIR) del inversionista extranjero (%)	Tasa tributaria efectiva (TTE) total (%)
Cuartil tributario más bajo		
Argentina	13,9	40,0
Australia Occidental	12,7	36,4
Chile	15,0	36,6
China	12,7	41,7
Suecia	15,7	28,6
Zimbabue	13,5	39,8
Segundo cuartil tributario más bajo		
Bolivia	11,4	43,1
Filipinas	13,5	45,3
Kazakistán	12,9	46,1
Perú	11,7	46,5
Sudáfrica	13,5	45,0
Tanzania	12,4	47,8
Segundo cuartil tributario más alto		
EE.UU. (Arizona)	12,6	49,9
Groenlandia	13,0	50,2
Ghana	11,9	54,4
Indonesia	12,2	48,6
México	11,3	49,9
Polonia	11,0	49,6
Cuartil tributario más alto		
Burkina Faso	3,3	83,9
Canadá (Ontario)	10,1	63,8
Costa de Marfil	8,9	62,4
Papúa Nueva Guinea	10,8	57,8
Uzbekistán	9,3	62,9

Fuente: Otto (2002).

los sectores productivos porque reduce la incertidumbre. Entonces, si se ofrece estabilidad a un sector, los demás sectores también la querrán.

El gobierno enfrenta un dilema. Por un lado, los convenios de estabilidad mejoran el potencial para la inversión del sector de minas, pero, por el otro, complican el sistema tributario y aumentan los costos administrativos. Además, si se estabilizan los impuestos para diversas minas, entonces puede surgir un problema administrativo con el transcurso del tiempo. A medida que cambian las leyes tributarias subyacentes, cada mina estabilizada tendrá un régimen tributario que date del momento en que entró en el convenio de estabilidad. Esto significa que, con el transcurso del tiempo, habrá regímenes tributarios múltiples y la dependencia gubernamental encargada de la administración tributaria se enfrentará con una situación cada vez más complicada para vigilar y hacer cumplir cada uno de ellos. Esto implica costos. (Ver cuadro 8.5 para la disponibilidad de estabilidad tributaria en jurisdicciones seleccionadas).

CUADRO 8.3 MEDIDAS ECONÓMICAS COMPARATIVAS PARA UN MODELO I DE MINA DE METAL DE ORO EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS

País	Tasa interna de rendimiento (TIR) de inversionista extranjero (%)	Tasa tributaria efectiva (TTE) total (%)
Cuartil tributario más bajo		
Argentina	16,6	42,5
Australia Occidental	15,2	43,1
Chile	18,3	36,8
Filipinas	18,4	38,2
Suecia	19,2	29,1
Sudáfrica	18,8	32,6
Segundo cuartil tributario más bajo		
Bolivia	12,2	52,4
EE.UU. (Nevada)	15,1	49,3
Groenlandia	14,7	54,9
Kazakistán	13,5	54,4
Perú	14,7	43,3
Zimbabue	15,7	45,9
Segundo cuartil tributario más alto		
Canadá (Ontario)	10,7	68,3
Ghana	13,6	56,7
Indonesia	11,4	60,4
México	10,4	62,9
Tanzania	12,7	57,9
Uzbekistán	11,2	62,0
Cuartil tributario más alto		
Burkina Faso	-1,6	106,0
China	7,1	73,9
Costa de Marfil	9,1	69,1
Papúa Nueva Guinea	8,7	72,3
Polonia	3,0	90,2

Fuente: Otto (2002).

CUADRO 8.4 MODELO DE COBRE: SENSIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE PERÚ A LOS CAMBIOS DE PRECIO Y DE COSTO

	Tasa tributaria efectiva (%)	Efecto del sistema
Sensibilidad al precio: (US\$)		
0,80/lb	126	Regresivo
1,10/lb (caso base)	47	
1,50/lb	39	
Sensibilidad al costo de operación: (US\$)		
0,40/lb	45	Bastante neutral
0,45/lb (caso base)	47	
0,50/lb	49	
Sensibilidad al costo de capital: (US\$)		
550.000.000	43	Bastante neutral
610.000.000 (caso base)	47	
650.000.000	48	

Nota: Una tasa mayor del 100% indica que la mina está pagando impuestos superiores a sus ingresos netos.

Fuente: Otto (2002).

CUADRO 8.5 DISPONIBILIDAD DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS

País	¿Hay disponible alguna forma de estabilidad tributaria?	Descripción
Argentina	Sí	30 años, impuestos provinciales y municipales, derechos de importación, reglas de intercambio.
Australia Occidental	No	—
Bolivia	No	—
Burkina Faso	Sí	Durante el término del contrato; excepto los impuestos y tasa de minería.
Canadá (Ontario)	No	—
Chile	Sí	10 años, si la mina elige una tasa mayor de impuesto a la renta (42%).
China	No	—
Costa de Marfil	No	—
EE.UU. (Arizona)	No	—
Filipinas	No	—
Ghana	No	—
Groenlandia	No	—
Indonesia	Sí	Impuesto estabilizado durante la duración del convenio de minería o por un período más corto (Contrato de Trabajo).
Kazakistán	Sí	Impuestos estabilizados durante la duración del convenio de minería.
México	No	—
Perú	Sí	Dos sistemas de estabilidad tributaria: los contratos de minería (estabilidad tributaria de 10 a 15 años) y los Convenios de Estabilidad Legal de 10 años que fijan el régimen del impuesto a la renta y otros impuestos fiscales; tasa adicional de 2%.
Polonia	No	—
Sudáfrica	No	—
Suecia	No	—
Tanzania	No	—
Uzbekistán	Sí	Se puede congelar la mayoría de los impuestos principales durante 10 años a partir de la fecha de su establecimiento; expertos tributarios advierten que podría haber dificultades con la implementación práctica.
Zimbabue	No	—

Fuente: Otto (2002).

En este momento, en Perú, hay cientos de concesiones mineras con convenios de estabilidad. Sin embargo, como estos convenios estabilizan los impuestos por sólo alrededor de 10-15 años, con el transcurso del tiempo, las minas afectadas revertirán al sistema tributario general. La estabilidad también conlleva un precio para las empresas —una tasa adicional del 2% se aplica al 27% del impuesto a la renta—. La estabilidad es, en verdad, importante para los inversionistas, como lo demuestra el número de titulares de concesiones mineras que han acordado pagar la prima. Una opción abierta al gobierno peruano es aumentar la cantidad de esta prima. El efecto de aumentar la prima de estabilidad se

muestra en el cuadro 8.6. Como se puede ver en el cuadro, para las dos minas modelo una prima de 5% sobre la tasa regular del impuesto a la renta de 27% reduce la tasa de rendimiento de inversionista cerca de 1%, y la tasa tributaria efectiva se mantiene alrededor de 50% o menos.

CUADRO 8.6 SENSIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO A LA TASA DEL IMPUESTO A LA RENTA			
Tasa del impuesto a la renta (%)	Tasa tributaria efectiva(%)	TIR de Inversionistas (%)	Ingresos del Gob.: todos los impuestos y tasas (millones de US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
25	45	11,9	451
27 (actual)	47	11,7	471
27+2 = 29 (tasa estabilizada)	48	11,5	491
27+3 = 30	49	11,4	501
27+5 = 32	51	11,1	521
<i>Modelo de oro:</i>			
25	42	15,0	73
27 (actual)	43	14,7	76
27+2 = 29 (tasa estabilizada)	45	14,4	79
27+3 = 30	46	14,3	80
27+5 = 32	48	13,9	83

Fuente: Otto (2002).

Recomendación

- Se recomienda que se mantengan los convenios de estabilidad tributaria, pero que la prima para todos los futuros convenios de este tipo se eleve a 5%. Las desventajas de estos convenios (discriminación sectorial y carga administrativa) son más que compensadas por la base tributaria mayor que pueden crear en el futuro los niveles más altos de inversión, y por los mayores niveles de impuestos pagados sobre la base de la prima de 2%. Es probable que los inversionistas estén dispuestos a pagar una prima mayor por la estabilidad tributaria.

La tasa del impuesto a la renta de 27% en Perú es algo inferior que en otros países (cuadro 8.7). Además, se aplica un impuesto a la renta adicional de 4,1% a los dividendos enviados. El efecto neto para muchas empresas extranjeras es una tasa de alrededor de 30%. Si un contribuyente desea un convenio de estabilidad, y muchos mineros probablemente lo desearían, la tasa de base es 29%.

Recomendación

- Se debe retener la tasa del impuesto a la renta actual.

Perú usa una forma de depreciación acelerada para la mayoría del equipo minero (método de lineal de 20%). La forma más común de incentivo sobre la base de los impuestos para la minería es la depreciación acelerada. La mayoría de los países proporcio-

CUADRO 8.7 TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA APLICADAS A PROYECTOS DE MINERÍA EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS (EN PORCENTAJE)

País	Tasa del impuesto a la renta corporativa
Argentina	35
Australia Occidental	2000/2001, 34; 2001 +, 30
Bolivia	25 (también se puede aplicar un impuesto adicional en algunos casos)
Burkina Faso	35 (el impuesto mínimo es 0,5% del volumen de negocios del año anterior)
Canadá (Terranova)	Federal: efectivamente 29,12 incluido el impuesto adicional de 4); provincial: 14
Chile	15 (hay disponibles dos regímenes electivos)
China	33 (30 al Gobierno Central, 3 al gobierno provincial)
Costa de Marfil	35
EE.UU. (Arizona)	progresiva sobre la base de los ingresos (nivel de ganancia)
Ghana	35
Groenlandia	35
Indonesia	30 (tasas anteriores varían de 22½ a 48)
Kazakistán	30 (se puede aplicar impuestos a la ganancia excesiva)
México	35
Papúa Nueva Guinea	35 para las minas grandes (SML), 25 para la mayoría de las demás minas
Perú	27 (29 para el contribuyente con convenio de estabilidad)
Polonia	2000, 30; 2000-2001, 28; 2003, 24; 2004 +, 22
Sudáfrica	30 para minas que no son de oro; fórmula >30 para las minas de oro
Suecia	28
Tanzania	30
Uzbekistán	33
Zimbabue	35

Fuente: Otto (2002).

na a la industria minera alguna forma de depreciación acelerada (cuadro 8.8). Hasta hace poco, Perú también ofrecía una forma de depreciación acelerada de las construcciones mineras a una tasa de 20% (depreciación lineal). Después de la reforma impositiva, ésta se extendió a una tasa de depreciación de 3%, que es congruente con los períodos de depreciación permitidos por muchos otros países.

A diferencia de la mayoría de las industrias, cuando se cierra una mina, generalmente sus instalaciones no tienen ninguna función futura, es decir, ningún valor de mercado. Por tanto, las minas cuya duración es menor que la vida depreciable de sus instalaciones nunca podrán depreciar completamente estas instalaciones. Por este motivo, algunos países permiten un período más corto de depreciación, o un método de depreciación alternativo (tal como el basado en la vida de la mina). El cuadro 8.9 muestra el impacto de una tasa de depreciación de 3% frente a una de 20%. El efecto es considerable para el modelo de la mina de oro de corta vida, pero hay menor impacto sobre el modelo de mina de cobre de vida más larga.

Recomendación

- Se debe considerar un período de depreciación más largo (8-10 años) y se debe restablecer el sistema anterior de 20% de depreciación para las instalaciones. Una tasa de 3% produce un período de depreciación de más de 33 años (que es más largo que la vida de la mayoría de las minas).

CUADRO 8.8 DEPRECIACIÓN APLICADA AL EQUIPO DE MINERÍA COMUN EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS

País	Método acelerado disponible para algunos bienes de capital (Sí o No)	Ejemplo
Argentina	Sí	3 años, depreciación lineal
Australia Occidental	Sí	costo preferencial o métodos de valor decreciente (menos de la vida efectiva)
Bolivia	Sí	8 años, depreciación lineal
Burkina Faso	Sí	vida útil menos un año
Canadá	Sí	hasta 100% en el año incurrido para la mina nueva o 25% saldo decreciente
Chile	Sí	3 años, depreciación lineal
China	Sí	10 años
Costa de Marfil	Sí	método de aceleración depende de la vida del equipo
EE.UU. (Arizona)	No	
Filipinas	Sí	dos veces la tasa normal de depreciación lineal
Ghana	Sí	75% en primer año, luego 50% saldo decreciente
Groenlandia	Sí	la empresa puede decidir la tasa y período
Indonesia	Sí	10 años, depreciación lineal o 20% saldo decreciente
Kazakistán	Sí	25% método de saldo decreciente
México	No	
Perú	Sí	5 años, depreciación lineal (20%), salvo las instalaciones de la mina
Polonia	Sí	5 años, depreciación lineal (20%)
Sudáfrica	Sí	declara como gasto en el primer año de producción
Suecia	Sí	5 años, depreciación lineal (20%)
Tanzania	Sí	12,5% depreciación lineal
Uzbekistán	No	8% , depreciación lineal
Zimbabue	Sí	deducido en año incurrido o el primer año de producción

Fuente: Otto (2002).

CUADRO 8.9 SENSIBILIDAD TRIBUTARIA A LAS TASAS DE DEPRECIACIÓN DE INSTALACIONES

Límite de tiempo para transferir la pérdida	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionistas (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
3% tasa (sistema actual)	47	11,7	471
20% tasa	46	11,9	461
<i>Modelo de oro:</i>			
3% tasa (sistema actual)	43	14,7	76
20% tasa	41	15,2	72

Fuente: Otto (2002).

El régimen tributario de Perú tiene un tiempo límite excepcionalmente corto (cuatro años) para “arrastrar” las pérdidas sufridas en un año determinado. Uno de los incentivos tributarios más comunes es permitir a los contribuyentes la capacidad de transferir las pérdidas de un año para compensar los ingresos imponible en los años subsiguientes. Para las industrias con uso intensivo de capital y para las industrias excepcionalmente propensas a la fluctuación de precios de los productos básicos, criterios que sin duda alguna satisface la minería, la pérdida que se transfiere es un tema importante. Los datos para el tiempo límite para transferir las pérdidas en una muestra de 22 países, hasta el año 2000, muestran que, con excepción de un país, todos tuvieron un tiempo límite más largo que el de Perú (cuadro 8.10). El cuadro 8.11 muestra el efecto de prolongar el tiempo límite para transferir las pérdidas.

CUADRO 8.10 POLÍTICA DE TRANSFERIR LAS PÉRDIDAS AL EJERCICIO SIGUIENTE/ANTERIOR EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS

País	Pérdida transferida	Tiempo límite (años)	Pérdida transferida a ejercicio anterior disponible	Tiempo límite (años)
Argentina	Sí	5	No	—
Australia Occidental	Sí	Ninguno	No	—
Bolivia	Sí	Ninguno	No	—
Burkina Faso	Sí	5	No	—
Canadá (Ontario)	Sí	7	Sí	3
Chile	Sí	Ninguno	Sí	Ninguno
China	Sí	5	No	—
Costa de Marfil	Sí	5	No	—
EE.UU. (Arizona)	Sí	15	Sí	3
Filipinas	Sí	5	No	—
Ghana	Sí	Ninguno	No	—
Groenlandia	Sí	Ninguno	Sí	5
Indonesia	Sí	8	No	—
Kazakistán	Sí	7	No	—
México	Sí	10	Sí	Ninguno
Perú	Sí	4	No	—
Polonia	Sí	5	No	—
Sudáfrica	Sí	Ninguno	No	—
Suecia	Sí	Ninguno	No	—
Tanzania	Sí	Ninguno	No	—
Uzbekistán	No	—	No	—
Zimbabue	Sí	Ninguno	No	—

Fuente: Otto (2002).

Recomendación

- El tiempo límite para transferir la pérdida debe ampliarse hasta por lo menos 10 años. Inclusive, es preferible que no se imponga ningún tiempo límite. Si bien un período

CUADRO 8.11 SENSIBILIDAD TRIBUTARIA AL TIEMPO LÍMITE DE LA TRANSFERENCIA DE PÉRDIDAS AL EJERCICIO SIGUIENTE

Tiempo límite para transferir pérdidas	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionistas (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
4 años (sistema actual)	47	11,7	471
5 años	45	12,1	451
7 años	45	12,1	450
Ningún tiempo límite	45	12,1	450
<i>Modelo de oro:</i>			
4 años (sistema actual)	43	14,7	76
5 años	43	14,7	76
7 años	43	14,7	76
Ningún tiempo límite	43	14,7	76

Fuente: Otto (2002).

corto es adecuado para las minas más pequeñas, de corta vida, no es conducente para atraer inversión hacia las minas más grandes.

Perú no tiene una provisión para el cierre de las minas. El tema de la reclamación y el cierre de minas es cada vez más preocupante para los gobiernos. Fundamentalmente, el minero incurre en estos costos al final del proyecto, en un momento en el que la producción está decayendo o es casi nula. Por tanto, las empresas no pueden recuperar los costos que implica el cierre a menos que se ajuste el sistema tributario para tomarlos en cuenta mientras todavía se generan flujos de efectivo. Es de interés del gobierno ver que la empresa planifique y aparte recursos para esta actividad, porque al final de la vida de la mina, no se generarán fondos. Una manera de alentar a las empresas a que financien el cierre es exigirles que aparten fondos anualmente durante la vida de la mina y permitir que esto cuente como deducción tributaria. El cuadro 8.12 muestra el efecto de permitir una deducción para estos costos extendidos de una manera uniforme durante la vida de la mina.

CUADRO 8.12 SENSIBILIDAD TRIBUTARIA A LA DEDUCCIÓN ANUAL PERMITIDA PARA EL CIERRE DURANTE LA VIDA DE LA MINA

Deducción para el cierre	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionistas (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
Ninguna deducción (sistema actual)	47	11,7	471
Deducción anual durante la vida de la mina	46	11,8	463
<i>Modelo de oro:</i>			
Ninguna deducción (sistema actual)	43	14,7	76
Deducción anual durante la vida de la mina	42	15,1	73

Recomendación

- Se debe modificar el sistema tributario de modo que el dinero apartado con este fin pueda ser deducido en forma lineal como depreciación durante la vida productiva de la mina.

El actual sistema tributario de Perú reconoce la importancia de las contribuciones de la minería a las comunidades y a la infraestructura local y permite una deducción para estos gastos. Muchas partes interesadas tienen gran interés en profundizar el concepto de desarrollo sostenible. Una manera de fomentar esto es invertir en las comunidades afectadas por la minería, de modo que cuando la mina cierre, las comunidades afectadas podrán continuar realizando actividades sociales y económicas alternativas. Las deducciones sólo se permiten si el gasto es aprobado por el Gobierno y las empresas han encontrado sumamente difícil obtener esta aprobación de los ministerios pertinentes.

Recomendación

- Se debe continuar la práctica actual de permitir que la inversión que hacen los mineros en las comunidades y en la infraestructura, aprobada por el gobierno, sea deducible para el cálculo de los impuestos. Las deducciones deben aplicarse no sólo a la inversión dura (transporte, electricidad), sino también a la inversión blanda en la infraestructura local o en la capacitación de grupos de la comunidad (capacitación, educación).
- Sin embargo, el sistema actual de aprobación no funciona bien, si es que funciona, y necesita reformarse. Se debe conferir la autoridad de aprobación a un único ministerio, no al ministerio responsable del tipo particular de infraestructura.
- La ley pertinente también debe indicar que si el ministerio no da su aprobación para tal situación tributaria con respecto a la inversión propuesta en un período razonable, por ejemplo 60 días, la solicitud se considerará aprobada.

Hasta hace poco, Perú ofrecía a los inversionistas mineros un incentivo para aumentar la producción de la empresa con una disposición de reinversión, pero este beneficio se eliminó en una reciente reforma impositiva. Antes de la reforma, la empresa no estaba sujeta a pagar impuesto a la renta sobre las ganancias que reinvertía, siempre que estas cantidades estuvieran en concordancia con un programa de inversiones aprobado por la autoridad minera. El período de validez era de cuatro años, pero se podía extender por otros tres. No obstante, el beneficio se limitó a 80% de las ganancias totales, ya que el saldo estaba sujeto al impuesto a la renta. Un incentivo de reinversión como éste es muy poco común a nivel mundial. La mayoría de los gobiernos utiliza el enfoque de la “sanción” para promover la reinversión en vez del enfoque de “incentivo”, es decir, crean un impuesto de retención de dividendos extranjeros. Para evaluar el impacto de este incentivo, se modificó el modelo de la mina de cobre (cuadro 8.13)⁴.

⁴ Permite una ampliación de capacidad de la mina de 20% de cuatro años, escalonada que comenzaba en el octavo año después de que empieza la producción. Se supuso que el costo para la ampliación era de US\$80 millones. Se supuso que era aplicable un límite de exención de ganancias de 80%. Las medidas

CUADRO 8.13 SENSIBILIDAD TRIBUTARIA A LA ASIGNACIÓN DE REINVERSIÓN

Escenario	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionista (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
20% de ampliación, ninguna asignación de reinversión (sistema actual)	46	12,1	533
20% de ampliación, 80% de asignación de reinversión	44	12,5	506

Fuente: Otto (2002).

Una pregunta fundamental de política cuando se evalúa un incentivo tributario propuesto es si este (que, probablemente, conducirá a una disminución de los ingresos tributarios a corto plazo) generará mayores ingresos tributarios en el largo plazo. Hay dos maneras de considerar esto: (i) ¿aumentarán los rendimientos del Gobierno sobre un proyecto individual durante la vida del proyecto?; y (ii) ¿aumentarán los rendimientos del gobierno porque invertirán otros inversionistas potenciales (que no habrían invertido si no hubiese habido ningún incentivo)? Con respecto a (i), para el modelo particular de la mina usado aquí, el cuadro muestra que el gobierno terminará con menos ingresos. Aunque se habrá vendido más metal durante la vida de la mina y se aplicarán diversos impuestos a esas ventas, el ingreso adicional no equivale a la cantidad de ingresos perdidos en los cuatro años de incentivos tributarios. Con respecto a (ii), es dudoso que este incentivo atraiga a nuevos inversionistas. En la práctica, el incentivo podría reducir aún más los ingresos del gobierno si las empresas a propósito subconstruyen la capacidad inicial para aprovechar la asignación liberal de aumentos de capacidad en los años posteriores.

Recomendación

➤ No se debe revertir la decisión de eliminar el beneficio tributario para la reinversión.

Perú es uno de los países mineros en el mundo que no tiene un impuesto del tipo de regalía tradicional. La teoría de la tributación óptima de los recursos naturales no renovables manifiesta que, bajo supuestos apropiados, un gobierno puede imputar las rentas puras generadas en la extracción de aquellos recursos sin pérdida de la eficiencia de asignación. Esto justifica la existencia de impuestos especiales para los productores de recursos no renovables más allá de los impuestos gravados a las compañías que operan en los otros sectores de la economía. Es ampliamente reconocido que el impuesto especial más sencillo para administrar es la regalía bruta y esto explica en gran medida la razón por la cual 60% de los países en la muestra de referencia impone regalías a los productores de minería (cuadro 8.14).

económicas para el proyecto ampliado se evaluaron con el incentivo tributario y sin él a fin de determinar efecto sobre los ingresos del gobierno y la tasa de rendimiento de la empresa.

**CUADRO 8.14 PRESENCIA DE SISTEMAS TRIBUTARIOS DE REGALÍAS PARA MINERALES
EN JURISDICCIONES SELECCIONADAS**

País	¿Hay impuesto del tipo de regalías en la mayoría de los minerales?
Argentina	Sí
Australia Occidental	Sí
Bolivia	Sí
Burkina Faso	Sí
Canadá (Ontario)	No
Chile	No
China	Sí
Costa de Marfil	Sí
EE.UU.	No ¹
Filipinas	Sí
Ghana	Sí
Groenlandia	No
Indonesia	Sí
Kazakistán	Sí
México	No
Papúa Nueva Guinea	Sí
Perú	No
Polonia	Sí
Sudáfrica	No
Suecia	No
Tanzania	Sí
Uzbekistán	Sí
Zimbabue	No

Fuente: Otto (2002).

En el contexto peruano, se debe tomar una decisión sobre los impuestos de regalías teniendo en cuenta el sistema de tributación de la minería en su conjunto. Una de las formas más sencillas de regalía es el impuesto ad valorem al ingreso de ventas brutas, deducible de impuestos. El impacto de dicho impuesto se evaluó en las minas modelo (cuadro 8.15). Si se considera el resto del sistema, es pertinente señalar que Perú ya tiene sustanciales impuestos de insumo (derecho de importación, IGV). Por otro lado, mientras que un impuesto de regalía se impone sólo en los años en los que hay ingresos comerciales, un impuesto de insumo, como el derecho de importación, implica la recaudación durante el período de inicio del proyecto, antes de que haya algún ingreso de la mina. Las empresas preferirían mucho más pagar impuestos en años en los que ha empezado la producción en vez de hacerlo durante la etapa de construcción.

Recomendación

- Se debe imponer una regalía razonable, siempre que se elimine el derecho de importación mediante la exención o la tasa cero, o que se modifique la participación de los

CUADRO 8.15 SENSIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO A UN IMPUESTO DE REGALÍAS

Impuesto de regalía sobre los ingresos de ventas brutas (%)	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionista (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre: (%)</i>			
0 (actual)	47	11,7	471
1	49	11,3	493
2	51	11,0	516
2,5	52	10,8	527
3	53	10,6	538
<i>Modelo de oro:</i>			
0 (actual)	43	14,7	76
1	47	13,9	82
2	51	13,0	88
2,5	53	12,5	92
3	54	12,1	95

Fuente: Otto (2002).

trabajadores en las utilidades en un proceso que afectaría toda la economía⁵. El impuesto de regalía debe (i) estar basado en los ingresos de venta bruta de mineral; (ii) no exceder una tasa de 3%; (iii) tener una tasa uniforme para todos los tipos de minerales y (iv) ser compensado mediante la eliminación de los derechos de importación.

Perú sí impone sustanciales derechos de importación y las tasas varían según el artículo. Sin embargo, se permite que el derecho de importación sea una deducción depreciable contra el ingreso sujeto al impuesto a la renta. La minería es una actividad con uso intensivo de capital y utiliza equipo especializado que generalmente es importado. Esto significa que un derecho de importación sobre el equipo tiene un impacto directo sobre la rentabilidad del proyecto en los primeros años. Los estudios de factibilidad calculan diversas proyecciones de rentabilidad, tales como la tasa descontada de rendimiento, y dichas medidas son muy sensibles a los grandes costos durante los años iniciales de un proyecto. Incluso los niveles moderados de los derechos de importación de equipos pueden hundir un proyecto marginal. La competencia por la inversión en el sector de minerales en todo el mundo es acérrima, y muchos países o han eliminado los derechos de importación sobre los equipos de minería o han encontrado maneras de exonerar a los proyectos o a los equipos del pago de estos derechos. El efecto de eliminar el derecho de importación se muestra en el cuadro 8.16. El impacto del derecho de importación es alto tanto sobre el gobierno como sobre el contribuyente.

⁵ Existe un efecto negativo en la competitividad de la minería de 8% de la participación de los trabajadores puesto que aumenta la carga real de la tasa del impuesto a la renta a las compañías de alrededor de 30% a cerca de 38%. Las autoridades informaron que se podría disminuir y unificar esta participación a través de todas las actividades similares en una próxima iniciativa.

CUADRO 8.16 SENSIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO AL DERECHO DE IMPORTACIÓN

Tasa del derecho de importación de equipos de minería representativos (%)	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionista (%)	Ingreso del Gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre:</i>			
15	48	11,2	484
12 (actual)	47	11,7	471
5	44	12,9	438
0	41	13,9	413
<i>Modelo de oro:</i>			
15	45	14,1	78
12 (actual)	43	14,7	76
5	40	16,3	69
0	37	17,5	65

Fuente: Otto (2002).

Recomendaciones

- Perú debe seguir el ejemplo de la mayoría de los países y eliminar el derecho de importación ya sea mediante una exención o, si las listas de la categoría de derechos es suficientemente detallada para aislar a la mayoría de los equipos de minería, mediante la clasificación de cero para estas categorías.
- Sin embargo, si se adopta esta recomendación, se debe crear un impuesto de regalía de 2 a 3% sobre los ingresos brutos de ventas de minerales. El efecto combinado de eliminar el derecho de importación y añadir un impuesto de regalía se muestra en el cuadro 8.17.

CUADRO 8.17 SENSIBILIDAD TRIBUTARIA A LA ELIMINACIÓN DEL DERECHO DE IMPORTACIÓN Y LA IMPOSICIÓN DE UNA REGALÍA

Escenario	Tasa tributaria efectiva (%)	TIR de inversionista (%)	Ingresos del gobierno: todos los impuestos y tasas (millones US\$)
<i>Modelo de cobre: (porcentajes)</i>			
12 derecho de importación, regalía de 0 (sistema actual)	47	11,7	471
0 derecho de importación, regalía de 1	43	13,5	436
0 derecho de importación, regalía de 2	46	13,1	460
0 derecho de importación, regalía de 2,5	47	12,8	472
0 derecho de importación, regalía de 3	48	12,6	484
<i>Modelo de oro: (porcentajes)</i>			
12 derecho de importación, regalía de 0 (sistema actual)	43	14,7	76
0 derecho de importación, regalía de 1	41	16,6	71
0 derecho de importación, regalía de 2	45	15,6	78
0 derecho de importación, regalía de 2,5	46	15,2	86
0 derecho de importación, regalía de 3	48	14,7	84

Fuente: Otto (2002).

Perú grava con un impuesto general de ventas (IGV) de 18% los bienes y servicios adquiridos. El impuesto debe pagarse por los bienes y servicios, pero en el caso en que una mina exporte su producción, puede acreditarse contra el impuesto a la renta hasta un límite de 18% de dichas ventas de minerales exportados. Como el IGV es un impuesto “al consumidor” y la exportación de minerales debe competir a nivel mundial, casi todos los países que exportan minerales han decidido eliminar su efecto sobre las ventas de exportación de minerales y las compras de equipo. Perú elimina este efecto permitiendo la posibilidad de que se reembolse el IGV sobre las ventas de exportaciones. La cantidad del IGV que puede acreditarse está restringida a 18% de las ventas de exportaciones, y cualquier cantidad que supere esto se puede transferir como crédito contra futuras ventas de exportaciones. Es más, el IGV que se paga durante la exploración es reembolsable.

Recomendación

- El sistema actual de IGV, como se aplica a la minería, debe permanecer inalterado.

Otras recomendaciones adicionales para mejorar el uso de las transferencias intergubernamentales se presentan a continuación:

- La administración transparente de los ingresos tributarios de minería: La administración del encauzamiento y el uso de las transferencias del canon minero tienen que ser transparentes. Un paso importante hacia adelante es la reciente decisión del Gobierno de Perú de publicar las transferencias de los ingresos mensuales a los municipios en el Portal de Transparencia Económica. Esto, sin embargo, no es suficiente. En la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público que se realizó (*ver* capítulo IV), cerca de 6 de cada diez municipios fuera de Lima que afirmaban saber la manera en que se calcularon sus transferencias, en realidad no lo sabían, y en el caso de los municipios pobres y extremadamente pobres, ese número disminuyó a 3 de cada diez. Las transferencias también muestran alta volatilidad e imprevisibilidad, y están sujetas a una limitada capacidad de auditoría por parte del Gobierno Central (Instituto Apoyo, 2002). El énfasis de las nuevas regulaciones y su administración posterior debe estar en asegurar que las comunidades locales se encuentren bien entrenadas e informadas sobre cómo y cuándo se calculan estas transferencias.
- Se deben explorar maneras de estabilizar los flujos anuales de las transferencias de minería (Fondo de Estabilización)⁶, puesto que el comportamiento cíclico de los precios internacionales afecta los ingresos del impuesto a la renta y, por consiguiente, los flujos del canon minero (recuadro 8.2).
- Hay que fortalecer la capacidad de administración local. Se debe apoyar a los municipios para que aprendan la manera de hacer una óptima utilización de estos recursos. Deben desarrollar la capacidad para manejarlos: tomar decisiones de inversión y posteriormente manejar los nuevos activos obtenidos. Los funcionarios de administración local y los representantes de la comunidad deberán ser capaces de participar en los programas de desarrollo económico locales que se podrían iniciar de forma conjunta con o por las empresas mineras.

⁶ Una vez que se define la cantidad anual, las transferencias mensuales del canon minero son constantes.

RECUADRO 8.2 CREACIÓN DE UN FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE MINERÍA. EL MODELO ANCASH

Dada la imposibilidad de predecir las transferencias fiscales, es aconsejable la creación de un Fondo de Estabilización de Minería. Podría crearse con participación del sector privado y tener un criterio a largo plazo para financiar proyectos de infraestructura local preparados por los municipios según planes participativos y actividades de capacitación. El Fondo podría ser supervisado por una Mesa de Concertación y estar sujeto a los procedimientos de auditoría fortalecidos por las autoridades oficiales.

Un caso piloto, aunque no basado en las transferencias del gobierno, ya se ha creado con el Fondo Ancash. Este Fondo tiene cerca de US\$110 millones de pagos que la firma Antamina todavía tiene que realizar en el contexto de su privatización. En lugar de pagarlos directamente al Tesoro, la empresa y los alcaldes involucrados en el proyecto han propuesto un “modelo de Fondo”: El Tesoro, luego de cobrarle a Antamina, pone todos los ingresos en este Fondo, que luego financia proyectos de infraestructura en la región (13 proyectos que constituyen cerca de 60% de los fondos disponibles ya han sido identificados, incluidos caminos, evaluaciones y electrificación). Los recursos del Fondo también podrían renovarse regularmente con parte de las transferencias del canon minero.

MEJORAR LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA MINERÍA

El medio ambiente en las regiones mineras es la causa de candentes inquietudes sociales y políticas en Perú. Han surgido complejos debates políticos alrededor tanto de las operaciones mineras existentes como de las nuevas inversiones planeadas, por lo general en un contexto de críticas según las cuales las comunidades locales y las regiones no ganan mucho con las operaciones mineras, la creación de empleo marginal que crean estas minas para los trabajadores indígenas no calificados, las a menudo negativas consecuencias sociales en la vida de las comunidades cercanas a las minas (la importación de prostitutas y el alcoholismo suelen mencionarse como las principales inquietudes sociales) y la falta de verdadero interés de algunas empresas mineras para promover el desarrollo regional y respetar las disposiciones sobre el medio ambiente.

Tres debilidades en el manejo del medio ambiente de Perú son los conflictos de intereses, la credibilidad y la capacitación. El sector de minería, en general, ha cumplido mejor con los requisitos de evaluación ambiental institucional, así como con las evaluaciones ambientales territoriales. Sin embargo, hay varios casos de potenciales conflictos de intereses.

- Un caso conflictivo ocurre entre los grupos técnicos centrales dentro del Ministerio de Energía y Minas (MEM), que desean promover la minería, y la unidad ambiental dentro del MEM, cuyo mandato es prevenir el daño ambiental.
- Otro caso conflictivo es la inspección de los Programas de Cumplimiento y Manejo Ambiental en los sectores de energía y de minería. Aparte de presentar potencialmente deficiencias técnicas, esta inspección se encuentra bajo la responsabilidad de las Direcciones Generales (electricidad, hidrocarburos y minería) con la ayuda de expertos independientes contratados por las empresas respectivas a las que se evalúa, lo que plantea nuevamente un claro conflicto de intereses.
- La reforma de principios de los años noventa había enfocado el tema ambiental desde una perspectiva sectorial, es decir donde cada ministerio sectorial tiene una Dirección General del Ambiente (en el caso del MEM sería la DGA-MEM), que en efecto

regula y vigila el cumplimiento de las normas ambientales. La única entidad que se asemeja a una autoridad ambiental nacional –el Consejo Nacional Ambiental (Conam)– está limitada a cumplir una función intersectorial muy débil de coordinación. Esto ha dado lugar a una percepción por parte de las comunidades locales de un conflicto de intereses en el MEM, que desempeña la función doble de promover la inversión de minería y de ejecutar el control ambiental y el temor de que el control ambiental sea demasiado laxo a expensas de la salud de los residentes locales. Esta situación es agravada por el hecho de que la DGA-MEM no da a conocer al público información ambiental.

- La estructura institucional se encuentra geográficamente centralizada en la DGA-MEM con base en Lima, como única entidad responsable (las oficinas regionales de la DGA-MEM son bastante débiles). Las poblaciones locales sólo participan en las consultas y no forman parte de la estructura institucional del proceso.

El historial ambiental de la industria minera ha empezado a impedir las inversiones. En la práctica, aunque mejor que en algunos otros sectores, el historial ambiental de la industria minera ha empezado a impedir el desarrollo del sector privado. Aun cuando existan controles en los papeles, en la práctica muy rara vez se ejecutan. Los conflictos sociales y políticos que se desencadenaron principalmente por accidentes que afectaban el ambiente o el tejido social de la comunidad local, tales como derrames o cuestiones de reasentamiento poblacional, han amenazado la capacidad de las empresas para conseguir licencias de minería o para seguir manejando sus operaciones ya existentes. Por ejemplo, Tambogrande en Piura, un proyecto de minería de oro de tamaño mediano, otorgado a la empresa Canadian Manhattan Minerals, tiene poca probabilidad de seguir adelante, porque el “Comité de Defensa de Tambogrande” ha movilizado exitosamente a la opinión pública, incluida la Iglesia católica, realizando demostraciones y boicoteos lo suficientemente serios como para hacer que la empresa abandonara la finalización de su análisis de impacto ambiental. Otros ejemplos de conflictos que causaron interrupciones del desarrollo o las operaciones de proyectos en curso son las minas de Yanacocha y Antamina. Ambas estuvieron envueltas en protestas masivas de la comunidad, una en el contexto de un derrame de mercurio, la otra en el contexto de un programa de reasentamiento poblacional que detuvo temporalmente las operaciones y amenazó con detener una ampliación adicional.

El cumplimiento actual por parte de las entidades estatales responsables del ambiente es inadecuado. El Consejo Nacional Ambiental es una organización pequeña que carece de poder político. En la práctica, es el Ministerio de Energía y Minas quien tiene la mayor influencia sobre las decisiones de inversión. No obstante, el equipo en el ministerio responsable de los controles ambientales carece de personal o presupuesto para llevar a cabo sus funciones de un modo adecuado. Naturalmente, dado su mandato, en lugar de imponer controles ambientales onerosos, la prioridad del ministerio es maximizar la inversión y la producción final.

La función del sector privado

Desde una perspectiva ambiental, los peores transgresores tienden a ser no las grandes empresas mineras multinacionales, sino los peruanos, dueños de minas más viejas y más

pequeñas, menos sensibles que las multinacionales a imputaciones de desatender normas ambientales. La mayoría de las multinacionales ha realizado serios esfuerzos por cumplir con el Código Ambiental e invertir en tecnologías para reducir la contaminación y para crear una buena relación de trabajo con las comunidades circundantes. Sólo las obligaciones legales, que se hacen cumplir mediante instituciones competentes y creíbles, podrán influir en el gran número de compañías de minería peruanas para controlar la contaminación del agua y los derrames, para controlar la contaminación del aire y para resolver de un modo adecuado los conflictos sobre los derechos a la tierra.

Recomendaciones

- Se debe crear una nueva autoridad ambiental nacional e independiente que tenga estructura geográfica y cuente con el apoyo de la supervisión local. Esta autoridad debe regular todos los sectores y estar integrada a las futuras autoridades regionales, que se encargarán del seguimiento y control de todos los aspectos ambientales.
- También se necesita un acuerdo sobre las funciones y responsabilidades en las disposiciones ambientales del sector de minería como parte del proceso de descentralización a fin de alentar una mayor inversión privada. Este acuerdo debe definir un cierto nivel de coordinación inter e intraprovincial para organizar sin tropiezos los controles del ambiente y para promover la cooperación.
- La creación de nuevas funciones y responsabilidades requerirá la acumulación de capacidad institucional, especialmente a nivel subnacional.
- También se debe examinar el marco normativo del manejo ambiental, de modo que se aseguren el buen diseño y la introducción de regulaciones más estrictas sobre el medio ambiente.
- Se debe integrar a los grupos de interés locales, apoyados por las organizaciones no gubernamentales (ONG), en el seguimiento y la consulta ambiental. Estos grupos sin duda seguirán presionando al gobierno para que proteja los intereses de la comunidad de los proyectos de minería.

Página en blanco a propósito

BIBLIOGRAFÍA

- Altobelli, L. 2001. "Decentralization to Improve Health Care for the Poor". Documento de antecedentes para el Banco Mundial (2001a).
- Apel, M.J. Hansen y Lindberg, H. 1996. "Potential Output and Output Gap". *Quarterly Review of the Bank of Sweden*, Vol. 3, pp. 24-35.
- Arias, L. *et al.* 2000. "Ajuste fiscal ex ante o ex post: déficit cíclicos en Perú". En: E. Talvi y C. Vega, *Cómo armar el rompecabezas fiscal*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Backus, D.K. y Kehoe, P.J. 1992. "International Evidence on the Historical Properties of Business Cycles". *The American Economic Review*, Vol. 82, pp. 864-888.
- Banco Central de la República del Perú. 2002. "Sostenibilidad de la Política Fiscal". Jorge Estrella, Seminario sobre las reglas fiscales, Lima.
- Banco Mundial. 1994. "Perú: Examen del gasto público". Washington DC.
- _____. 1999. "Peru: Improving Health Care for the Poor". Washington DC.
- _____. 2000. "Perú: Notas de política". Washington DC.
- _____. 2001a. "Peru: Institutional and Governance Review". Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y el Caribe.
- _____. 2001b. "*Peruvian Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21st Century*". Washington DC.
- _____. 2001c. "Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnostic Study on Governance, Rule of Law and Corruption for Peru. A Survey". Washington DC: WBI.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2001a. "Peru: Country Financial Accountability Assessment". Borrador, Washington DC.
- _____. 2001b. "Peru: Country Procurement Report". Borrador, Washington DC.
- Brown, E. Cary. 1956. "Fiscal Policies in the Thirties: A Reappraisal". *The American Economic Review*, Vol. 46, diciembre, pp. 857-879.

- Burki, S., Perry, G. y Dillinger, W. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Cepal. 1998. "La descentralización de la educación y la salud". Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2001. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica* Iván Finot (Cepal LC/L 1521), Santiago de Chile.
- Cortez, R. 1998. "Equidad y calidad de los servicios de salud: el Caso de los CLAS". Lima: Universidad del Pacífico/Ministerio de Salud.
- Cortéz, R. 2001. "Capítulo de Salud". Lima: Universidad del Pacífico.
- De Leeuw, Frank, Holloway, Thomas M., Johnson, Darwin G., McClain, David S. y Waite, Charles A. 1980. "The High Employment Budget: New Estimates, 1955-80". *Survey of Current Business*, Vol. 60, noviembre, pp. 13-43.
- Deutsche Bank. 2001. "Public debt Sustainability in Selected Emerging Markets".
- Díaz, J. 2001. "Grado de focalización de algunos programas sociales, 1998-2000". Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Asuntos Económicos y Financieros.
- Dolado, J.J., Sebastián, M. y Vallés, J. (1993). "Modelos cíclicos de la economía española". *Investigaciones Económicas*, Vol. XVII, pp. 445-473.
- Dornbusch, R. y Fischer, S. 1990. *Macroeconomics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. 1991. *The Macroeconomics of Populism*. NBER, Chicago: The University of Chicago Press.
- European Central Bank. 2001. "Potential Output Growth and Output Gaps: Concept, Uses and Estimates". *ECB Monthly Bulletin*, octubre, pp. 37-47.
- Fellner, William. 1982. "The High Employment Budget and Potential Output: A Critique". *Survey of Current Business*, Vol. 62, noviembre, pp. 25-33.
- Fernández, E. 2002. "La deuda corriente de los municipios peruanos". Documento de antecedentes para el PER. Washington DC.
- Finot, Iván. 2001. "Descentralización en América Latina: Teoría y práctica". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes.
- FMI. 2000. "Perú: Racionalización del sistema tributario". G. Kopits, J.P. Ley y J. Córdova, FMI, Departamento de Finanzas Públicas.
- FMI/BM. 2001. "Tracking of Poverty Reducing Spending Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)". Washington DC: FMI.
- _____. 2002. "Actions to Strengthen the Tracking of Poverty Reducing Spending Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)". Washington DC: FMI.
- Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D. y Van den Noord, P. 1995. "Estimating Potential Output, Output Gaps, and Structural Budget Balances". OCDE Documentos de trabajo del Departamento de Economía, No. 152.
- González, C., Rosenblatt, D. y Webb, S. 2002. "Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Fiscal Rules". Documento para el seminario sobre las reglas fiscales, Lima.
- Gregory, P. 2002. "Public Sector Employment in Perú". Documento de antecedentes para el PER, Washington DC.
- Gupta, Sanjeev, Venhoeven, Marijn y Tiongson, Erwin. 1999. "Does Higher Governance Spending Buy Better Results in Education and Health Care?". Documentos de trabajo del FMI WP/99/21. Departamento de Asuntos Fiscales.
- Hagemann, Robert. 1999. "The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology". Documentos de trabajo del FMI, julio, Washington, DC.
- Instituto Apoyo. 2002a. "A Public Expenditure Tracking Survey (PETS): Central Government Transfers to Municipalities in Perú". Documento de antecedentes para el examen del gasto público.

- Instituto Apoyo. 2002b. "PETS-The Education Sector in Perú". Documento de antecedentes para el examen del gasto público.
- Instituto Apoyo. 2002c. "Central Government Transfers to Municipalities in Perú: A Detailed Look at the Vaso de Leche Program". Encuesta de seguimiento del gasto público. Informe al examen del gasto público del Perú.
- Jayasuriya, R. y Wodon, Q. 2001. "Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators: The Role of Urbanization". Documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Banco Mundial.
- Jiménez, F. 2002. "Perú: Sostenibilidad, balance estructural y propuesta de regla fiscal". Seminario sobre las reglas fiscales, Lima.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo. 2002. "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01". Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kopits, George, Córdova, Juan Pablo, Ley, Eduardo y Toro, Juan. 2000. "Perú: Racionalización del Sistema Tributario". Fondo Monetario Internacional.
- Kopits, George. 2002. "Una vista panorámica de las reglas macro fiscales". Documento del seminario sobre las reglas fiscales, Lima.
- Larrain, F. y Sachs, J. 1991. *Macroeconomics in the Global Economy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- López-Cálix, José R. 2002. "Guatemala: la macroeconomía del ciclo electoral". *Banco Central* 40, enero-abril, Ciudad de Guatemala.
- Ma, J. 2002. "Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments". Documento en H. Polackova y A. Schick. *Government at Risk*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Matsuda y Shepherd. 2000. "Peru's Public Administration and the Delivery of Public Services". Documento de antecedentes para el IGR de Perú, Washington DC.
- MED. 2001. "Principales lineamientos de política educativa". Lima.
- Moore, Richard. 2002. "Decentralization in the Social Sectors: Prospects for the Decentralization of Health and Education in Perú". Documento de antecedentes para el examen del gasto público del Perú.
- Morón, Eduardo. 2001. "El debate de la transparencia". Lima: Universidad del Pacífico.
- Mostajo, Rossana. 2002a. "¿Protección presupuestaria? Los programas sociales protegidos en el Perú". Documento de antecedentes para el examen del gasto público del Perú.
- Mostajo, Rossana. 2002b. "El sistema presupuestario en el Perú". Serie: Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes.
- Oliva, C. 2002. "Fiscal Trends and the Fiscal Sustainability Issue". Documento de antecedentes para el examen del gasto público del Perú.
- Ortiz de Zevallos, G. *et al.* 1999. "La economía política de las reformas institucionales en Perú: Los casos de educación, salud y pensiones". Preparado para el BID, Documento de trabajo R-348, Washington DC.
- Otto, M. James. 2002. "Position of the Peruvian Taxation System as Compared to Mining Taxation Systems in Other Nations". Ministerio de Economía y Finanzas. Informe al Documento de examen del gasto público del Perú.
- PCM. 2002. "The Strategy of Decentralization". Mimeo, Lima.
- Perry, G. 2002. "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC". Documento presentado en un Seminario en Oaxaca, México.
- Perry, *et al.* 2000. *Securing Our Future in a Global Economy*, Washington DC: Banco Mundial.
- Reinikka, R. y Svensson, J. 2002. "Assessing Frontline Service Delivery". Borrador, Banco Mundial.

- Rose-Ackerman. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saavedra, J. *et al.* 2001. "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias". Lima: Grade.
- Scheninguno, Osvaldo H. 2001. "Exoneraciones y regímenes tributarios especiales en Perú". Documento de antecedentes para el examen del gasto público del Perú.
- Seligson, M. 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparison Study of Four Latin American Countries". *Journal of Politics* 64: 408-33.
- Schady, N. 2002. "Notes on A Trabajar Program". Mimeo, Washington DC: Banco Mundial.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross National Study". *Journal of Public Economics* 3: 399-458.
- Valderrama, J. 2002. "Perú: Propuesta de reforma a las reglas fiscales". Documento para el Seminario sobre las reglas fiscales, Lima.
- Wodon, Q. *et al.* 2001. "Simsip: A Simulation Tool". Borrador. Washington DC: Banco Mundial.
- Wodon, Quentin. 2002. "The Efficiency of Public Spending in Peru". Documento de antecedentes para el examen del gasto público del Perú.

Esta edición se terminó de imprimir en mayo de 2004.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gente Nueva Editorial.

Desde que asumió el cargo en julio de 2001, el Presidente Toledo ha propuesto varias reformas importantes que resultan críticas para abordar los desafíos de desarrollo que enfrenta Perú. Los esfuerzos del gobierno de Toledo por revitalizar el impulso de reforma están viéndose sujetos a grandes presiones sociales en favor de la adopción de medidas populistas a corto plazo. Perú enfrenta la urgente necesidad de crear el impulso favorable a las reformas de "segunda generación", particularmente en materia de gasto público, que proporcionarían sostenibilidad a más largo plazo a la estrategia del gobierno sobre crecimiento y reducción de la pobreza.

A pesar del adelanto registrado inicialmente, las posibilidades de Perú de cumplir las metas de desarrollo a mediano plazo dependen de que se complete un programa de gestión del gasto público que se resume en los siete temas principales de este informe: el restablecimiento de la disciplina fiscal; la reorientación del presupuesto hacia un gasto más favorable a los pobres; el mejoramiento de la eficiencia del gasto público; la consideración de las promesas y los riesgos de la descentralización; la modernización de la administración pública; el mejoramiento de la gobernanza y la reducción de la corrupción, y el ajuste de la tributación minera y las políticas ambientales.

A más disciplina fiscal, menos pobreza resume las lecciones y los desafíos críticos que revisten importancia para los responsables de la formulación de políticas de Perú, América Latina y otros países que están poniendo en práctica reformas integrales del gasto público.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

IDB bookstore
1300 New York Ave, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
202 623-1753
www.iadb.org/pub



BANCO MUNDIAL

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Estados Unidos de América
202 473-1000
www.worldbank.org
feedback@worldbank.org

ISBN 1-931003-64-5

