

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DEL MARCO FISCAL Y LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN EL PERÚ

Roberto Machado



OXFAM

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DEL MARCO FISCAL Y LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN EL PERÚ

Primera edición
Mayo 2014

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-00000

©Oxfam
©Oxfam América

Calle Bartolomé Trujillo 577
Miraflores
Lima 18, Perú
(511) 241 6847

www.oxfam.org/es

AUTOR:
Roberto Machado

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN:
Ruth Mier y Terán

CORRECCIÓN DE ESTILO:
Katya Adauí

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Jorge Kajatt

ÍNDICE

Presentación	5
Resumen	6
I. Introducción	8
II. Luces y sombras en el desempeño reciente de la economía peruana	9
III. El sistema tributario: Insuficiente recaudación, elevada evasión, abundancia de tratamientos especiales y alta inequidad	15
IV. El proceso presupuestario y el gasto público: Disciplina fiscal, “incrementalismo” en la asignación, ineficiencia en la ejecución; insuficientes mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas	26
V. La estructura productiva: Modelo primario-exportador, escasa diversificación y sofisticación productiva, predominancia de unidades productivas de baja productividad y de pequeña escala	40
VI. Conclusiones y recomendaciones: Hoja de ruta	48
Referencias	54



PRESENTACIÓN

En el nuevo plan estratégico de Oxfam se reconoce como una prioridad aportar a lograr sistemas fiscales y políticas redistributivas más justos y efectivos. Oxfam Perú no está ajeno a esta prioridad, más aun por trabajar en un país y ser parte de una región donde el sistema tributario aún está lejos de su potencial recaudatorio, al ser muy dependiente de las rentas de las extractivas (mucho más volátiles e insostenibles), esencialmente regresiva con altísimos índices de evasión y elusión y con institucionalidades insuficientes. El alcance limitado de las reformas tributarias para aumentar los recursos públicos depende de la estructura socioeconómica y de la estructura institucional, lo que condiciona las posibilidades de alcanzar un pacto fiscal con un enfoque más equitativo. Esto supone el impulso de reformas fiscales y de otra índole.

Este documento plantea un diagnóstico del marco fiscal y su relación con la estructura productiva del Perú y pistas para posibles reformas y reorientación en las políticas públicas. Creemos que este diagnóstico contribuirá al debate técnico al interior de la sociedad civil, a nivel de los gobiernos locales y del gobierno nacional.

Este documento fue elaborado en agosto de 2013. Para esta publicación, la única actualización realizada a la versión original es la referente a los resultados de la prueba PISA de 2012 que se hicieron públicos en diciembre de 2013.

RESUMEN

Desde la década pasada, el Perú experimenta un proceso de acelerado crecimiento económico, acompañado por una notable mejora de los principales indicadores macroeconómicos. Pese a que la pobreza monetaria se ha reducido de manera sostenida, la cifra nacional oculta abismales asimetrías con los datos regionales: la mitad o más de las poblaciones de Apurímac, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica está por debajo de la línea de la pobreza. La distribución del ingreso sigue siendo más desigual que a mediados de los años 90 y 80, y la escolaridad de los pobres no ha experimentado mayores mejoras desde 2001.

A la base de estos problemas se encuentran las características del sistema fiscal y de la estructura productiva del país. La recaudación tributaria es insuficiente: entre 2,5 y 3 puntos porcentuales por debajo de lo que sugeriría el PBI por habitante del Perú. Asimismo, la estructura sesgada hacia los impuestos indirectos hace que la distribución del ingreso empeore por efecto de los tributos. Los niveles de evasión tributaria son elevados, en especial en el impuesto a la renta. La recaudación se hizo muy dependiente de la contribución del sector minero durante los últimos años, con la significativa alza de los precios internacionales de los minerales desde 2004. Existen diversas exoneraciones y tratos tributarios preferenciales que erosionan la base

tributaria y complican la administración de la recaudación, sin beneficios claros para la economía nacional.

La disciplina fiscal agregada ha permitido alcanzar superávits presupuestarios durante los últimos años, por lo que la deuda pública ha descendido a niveles claramente sostenibles en el largo plazo. El “incrementalismo” sigue siendo la regla en la asignación del gasto público y no existe un claro sentido de las prioridades nacionales debido a la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo. La ineficiencia en la ejecución presupuestaria origina servicios públicos de baja calidad e insuficiente cobertura, con escaso impacto de las políticas y programas públicos sobre la calidad de vida de la población. Los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas son insuficientes y la participación ciudadana es muy limitada.

Finalmente, la estructura productiva se caracteriza desde 1990 por un modelo primario exportador con una canasta exportadora dominada por productos tradicionales, en especial minerales, mientras que las exportaciones no tradicionales son poco sofisticadas y apenas representan la cuarta parte de las exportaciones totales. El aparato productivo es poco diversificado y sofisticado, con sectores de baja complejidad que revelan reducidos niveles de tecnología y conocimiento. El tejido productivo se caracteriza por

la superpoblación de unidades de muy pequeña escala y reducidos niveles de productividad que configuran el círculo vicioso: pobreza – baja productividad – microempresa – informalidad.

La reversión de estas tendencias negativas llama a proponer un Pacto Fiscal que combine una reforma tributaria integral con una reforma del gasto público. La reforma tributaria debería plantearse elevar la recaudación en 3 puntos porcentuales del PBI, a través del incremento de la contribución de los impuestos directos, la eliminación de las exoneraciones y los tratos tributarios preferenciales, y del combate a la evasión y la elusión, sobre todo en el impuesto a la renta.

Estos mayores recursos deberían ser destinados a financiar reformas de fondo y a aumentar el gasto de manera permanente en los sectores de educación (2 puntos porcentuales del PBI) y salud (1 punto). Estas reformas deberían ser planteadas de “abajo hacia arriba”, comenzando por alguna región o provincia con condiciones favorables para que sean implementadas y en el contexto de que habrá elecciones regionales y municipales en octubre de 2014. Este Pacto Fiscal debería ser complementado con una agresiva política industrial que diversifique la estructura productiva nacional. A nivel regional y local, debería hacerse sobre la base de los Planes de Desarrollo Concertados y los correspondientes Planes de Competitividad.

I. INTRODUCCIÓN

El plan estratégico del programa de industrias extractivas de Oxfam en el Perú identificó al eje de fiscalidad como una de sus prioridades de trabajo. Al respecto, se espera obtener en los próximos tres años resultados que conlleven la mejora de las condiciones de vida de las personas más vulnerables, con la condición necesaria de la mejora de las finanzas públicas.

Los ejes temáticos del diagnóstico son: el sistema tributario, el proceso presupuestario y el gasto público, y la estructura productiva. La siguiente sección sintetiza el desempeño económico reciente de la economía peruana y esboza un diagnóstico general de la situación. Las siguientes tres secciones abordan, una a la vez, cada uno de los ejes temáticos planteados, incluyendo propuestas de reforma y temas que requieren una mayor investigación. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones y recomendaciones para la hoja de ruta del trabajo sobre fiscalidad e industrias extractivas hacia 2016.

II. LUCES Y SOMBRAS EN EL DESEMPEÑO RECIENTE DE LA ECONOMÍA PERUANA

El diagnóstico general del desempeño económico reciente del Perú tiene como rasgos principales los siguientes:

A. LA TASA DE CRECIMIENTO HA SIDO SUPERIOR AL PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA DESDE 1990 Y SE HA ACELERADO DURANTE LA DÉCADA PASADA, SUPERANDO A MUCHOS PAÍSES EMERGENTES ALREDEDOR DEL MUNDO

El Cuadro 1 muestra la tasa de crecimiento anual promedio del PBI de los países de América Latina y de varios países emergentes de Asia desde 2001: el Perú lidera el crecimiento entre los países latinoamericanos, después de Panamá. Este último país ha experimentado tasas de crecimiento extraordinariamente elevadas desde 2005, debido al megaproyecto de inversión asociado a la ampliación del Canal de Panamá. Respecto de los países emergentes del Asia considerados, el desempeño del Perú solo fue superado por China, India y Vietnam.

CUADRO 1
Tasa de crecimiento anual promedio, 2001-2012
(Porcentaje en US\$ a precios constantes de 2005)

	2001-2005	2006-2010	2011-2012
Argentina	2,0%	6,7%	5,3%
Bolivia	3,1%	4,6%	5,2%
Brasil	2,8%	4,5%	1,8%
Chile	4,2%	3,5%	5,7%
Colombia	3,6%	4,5%	5,3%
Costa Rica	4,1%	4,6%	4,8%
Ecuador	4,9%	3,3%	6,2%
El Salvador	2,4%	1,4%	1,8%
Guatemala	3,0%	3,7%	3,6%
Honduras	4,7%	3,5%	3,6%
México	1,8%	1,7%	3,9%

	2001-2005	2006-2010	2011-2012
Nicaragua	3,2%	2,9%	5,3%
Panamá	4,3%	8,4%	10,8%
Paraguay	1,9%	5,0%	1,5%
Perú	4,2%	7,2%	6,6%
República Dominicana	3,5%	7,1%	4,2%
Uruguay	0,2%	5,8%	5,2%
Venezuela	2,6%	3,7%	4,9%
América Latina (18)a	3,1%	4,5%	4,8%
China	9,8%	11,2%	8,5%
Corea	4,5%	3,8%	2,9%
Filipinas	4,6%	4,9%	5,2%
Hong Kong	4,2%	3,9%	3,2%
India	6,8%	8,4%	4,8%
Indonesia	4,7%	5,7%	6,4%
Malasia	4,7%	4,4%	5,3%
Singapur	4,8%	6,5%	3,2%
Tailandia	5,1%	3,6%	3,2%
Vietnam	7,5%	7,0%	5,5%

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators. En Argentina para 2005-2010 y 2011-2012 la fuente es la base de datos de CEPAL.

a Promedio simple de los 18 países.

B. EL RÁPIDO CRECIMIENTO VA DE LA MANO CON UNA MEJORA NOTABLE EN LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

La aceleración del crecimiento económico vino acompañada por una mejora de los principales indicadores macroeconómicos como muestra el Cuadro 2. El déficit de 3,2% del PBI del sector público no financiero (SPNF), registrado durante el quinquenio 1991-1995, se redujo hasta devenir en un superávit de 1,2% del PBI durante la segunda mitad de la década pasada, para luego promediar 2,1% en 2011-2012. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se contrajo de forma sostenida desde 6,3% del PBI en 1991-1995 a 0,5% en 2006-2010, aunque se amplió a 2,7% del PBI por el deterioro de cerca de 2 puntos porcentuales del producto del superávit comercial. El mejoramiento de las cuentas externas durante los últimos años estuvo liderado, precisamente, por el superávit comercial que promedió 5,7% del PBI durante el quinquenio 2006-2010 y 3,8% en 2011-2012, como resultado del auge de las exportaciones mineras. Finalmente, la aceleración del crecimiento tuvo lugar en un contexto de reducidas tasas de inflación que se han mantenido por debajo del 4% anual desde 2001.

CUADRO 2
Principales indicadores macroeconómicos, 1991-2012
(Porcentaje del PBI a precios corrientes, promedio anual)

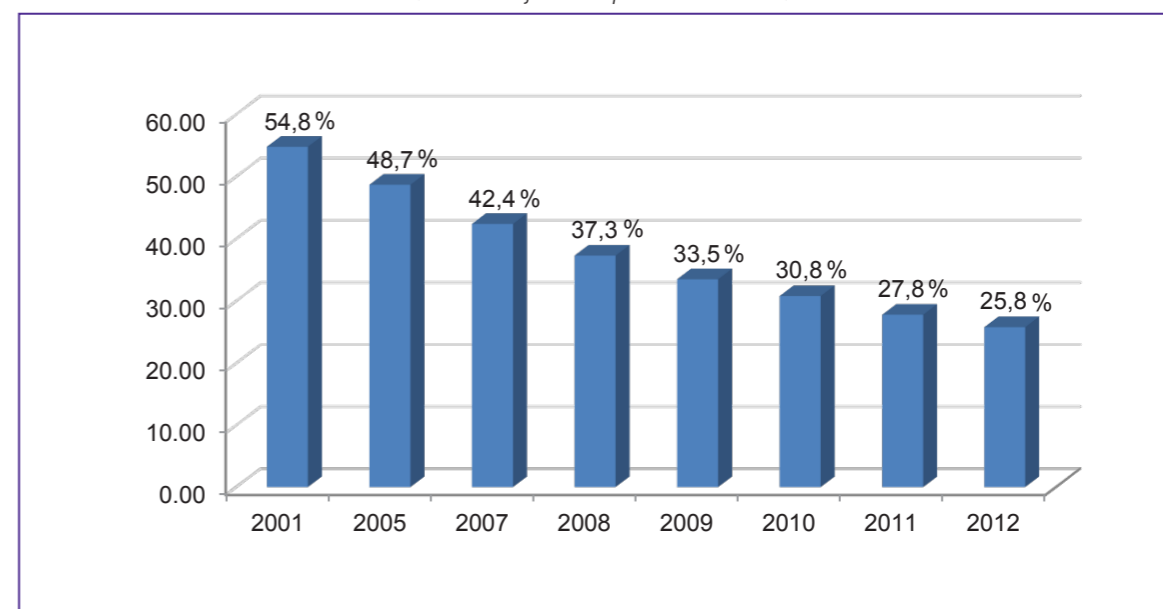
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2012
Resultado fiscal (SPNF)	-3,2%	-1,7%	-1,6%	1,2%	2,1%
Balance en cuenta corriente	-6,3%	-4,7%	-0,8%	-0,5%	-2,7%
Balanza comercial	-2,1%	-2,5%	2,5%	5,7%	3,8%
Tasa de inflación (%)	113,3%	6,9%	2,0%	2,8%	3,5%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

C. SI BIEN LA POBREZA MONETARIA SE HA REDUCIDO DE FORMA SIGNIFICATIVA Y SOSTENIDA DESDE 2001, LA DISPARIDAD TERRITORIAL ES ABISMAL

La tasa de pobreza monetaria se redujo de 54,8% en 2001 a 25,8% en 2012, como se muestra en el Gráfico 1. Entre dos tercios y tres cuartas partes de esta reducción se atribuye al crecimiento económico; el resto se asocia a los programas sociales.

GRÁFICO 1
Tasa de pobreza monetaria, 2001-2012
(Porcentaje de la población total)

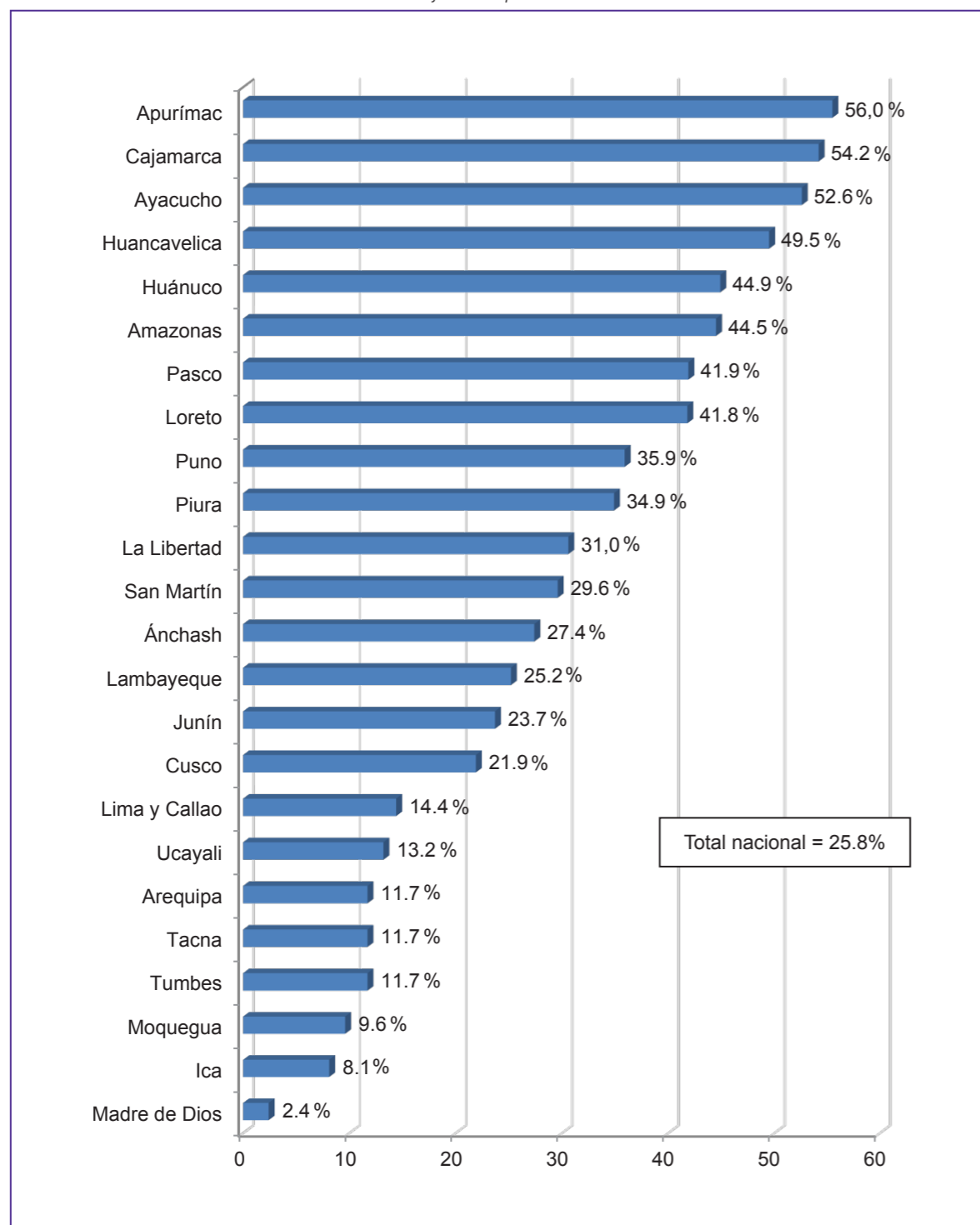


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

La significativa reducción en la tasa de la pobreza monetaria oculta profundas diferencias a lo largo del territorio nacional. En 2012, la tasa de pobreza en las áreas rurales superaba más de tres veces a la de las zonas urbanas (53% y 16,6%, respectivamente). De igual forma, la incidencia de la pobreza en la costa (16,5%) era la mitad o menos que en la sierra (38,5%) o en la selva (32,5%). Las diferencias son mucho más marcadas si se considera la situación de las regiones. Como se observa en el Gráfico 2, cuatro regiones tenían en 2012 tasas de pobreza monetaria de alrededor de 50% o más; seis, entre 35 y 45%; otras seis mostraban tasas entre

22 y 31%; cinco, entre 12 y 15%, y tres, menos de 10%. Las diferencias son impresionantes: Apurímac, Cajamarca y Ayacucho, por ejemplo, muestran tasas de pobreza semejantes a las de países africanos como Gambia, Sudán del Sur y Zambia, en tanto Madre de Dios registra un índice de pobreza similar a los de algunos países desarrollados.

GRÁFICO 2
Pobreza monetaria por regiones, 2012
(Porcentaje de la población total)

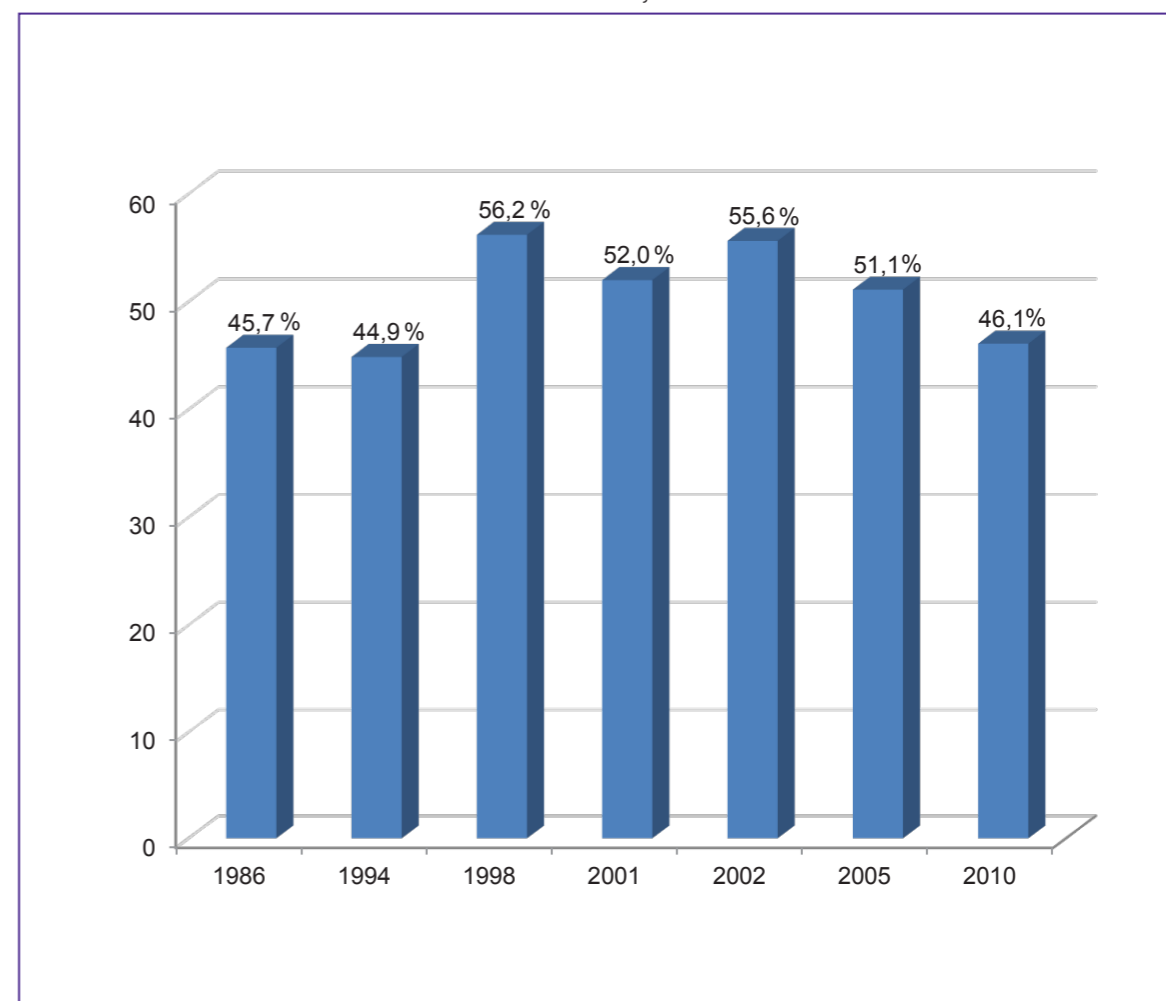


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

D. LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SE HA REDUCIDO MENOS DE LO ESPERADO PARA LAS ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, MANTENIÉNDOSE A NIVELES SUPERIORES A LOS DE MEDIADOS DE LOS 90

Pese al elevado crecimiento y a la reducción de la pobreza monetaria, la distribución del ingreso no ha mejorado lo esperado. Se mantiene en niveles de concentración superiores a los de mediados de los 90 y 80, como muestra el Gráfico 3.

GRÁFICO 3
Coeficiente de Gini, 1986-2010
(Porcentaje)

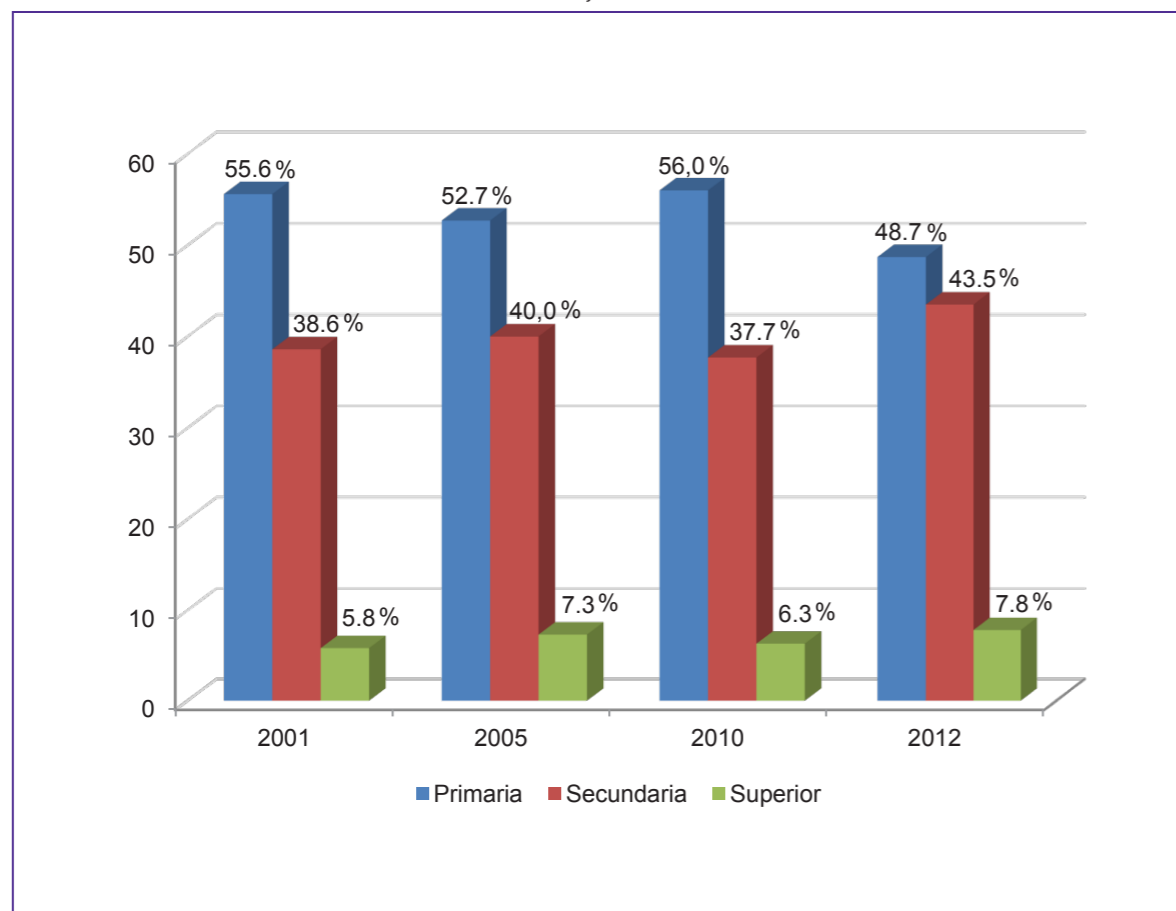


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Banco Mundial, World Development Indicators.

E. LOS NIVELES DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA NO MEJORARON MAYORMENTE PESE AL ACELERADO CRECIMIENTO ECONÓMICO

El nivel educativo de la población en condición de pobreza mayor a 15 años no experimentó mayores mejoras hasta 2010, a pesar del acelerado crecimiento del PBI registrado desde inicios de la década pasada. Solo hubo ciertas mejoras durante el bienio 2011-2012, sobre todo en el aumento del porcentaje de la población con nivel de educación secundaria, aunque existen dudas sobre su sostenibilidad en el tiempo.

GRÁFICO 4
Nivel educativo de la población mayor de 15 años en situación de pobreza, 2001-2012^a
(Porcentaje del total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

^a Incluye los niveles educativos de manera completa e incompleta. Primaria incluye a los que no tienen educación alguna.

III. EL SISTEMA TRIBUTARIO:

INSUFICIENTE RECAUDACIÓN, ELEVADA EVASIÓN, ABUNDANCIA DE TRATAMIENTOS ESPECIALES Y ALTA INEQUIDAD

En general, las características deseables de todo sistema tributario son las siguientes:

- **Suficiencia:** Los recursos recaudados deben ser suficientes para financiar el gasto público y proveer de servicios públicos de calidad manteniendo el equilibrio fiscal.
- **Equidad:** Los impuestos pagados deben tener relación con la capacidad de pago del contribuyente. La equidad horizontal requiere que los contribuyentes con igual capacidad de pago sean tratados tributariamente de la misma manera; la equidad vertical requiere que los contribuyentes con mayor capacidad de pago paguen más impuestos.
- **Transparencia:** Las normas impositivas deben estar claramente definidas, dejando poco espacio para la discrecionalidad de los funcionarios; la incidencia tributaria debe estar clara de modo que los contribuyentes sepan quiénes pagan los impuestos.
- **Bajos costos de administración:** Los impuestos deben ser fáciles de administrar para la autoridad tributaria y fáciles de cumplir para el contribuyente en términos burocráticos, gracias a la simpleza del sistema impositivo.
- **Eficiencia:** No deben generar distorsiones excesivas que interfieran con la actividad productiva.
- **Elasticidad:** Los impuestos deben adaptarse a las fluctuaciones económicas de modo que actúen como estabilizadores automáticos (que frenen la economía en periodos de auge y que la estimulen en épocas de recesión).

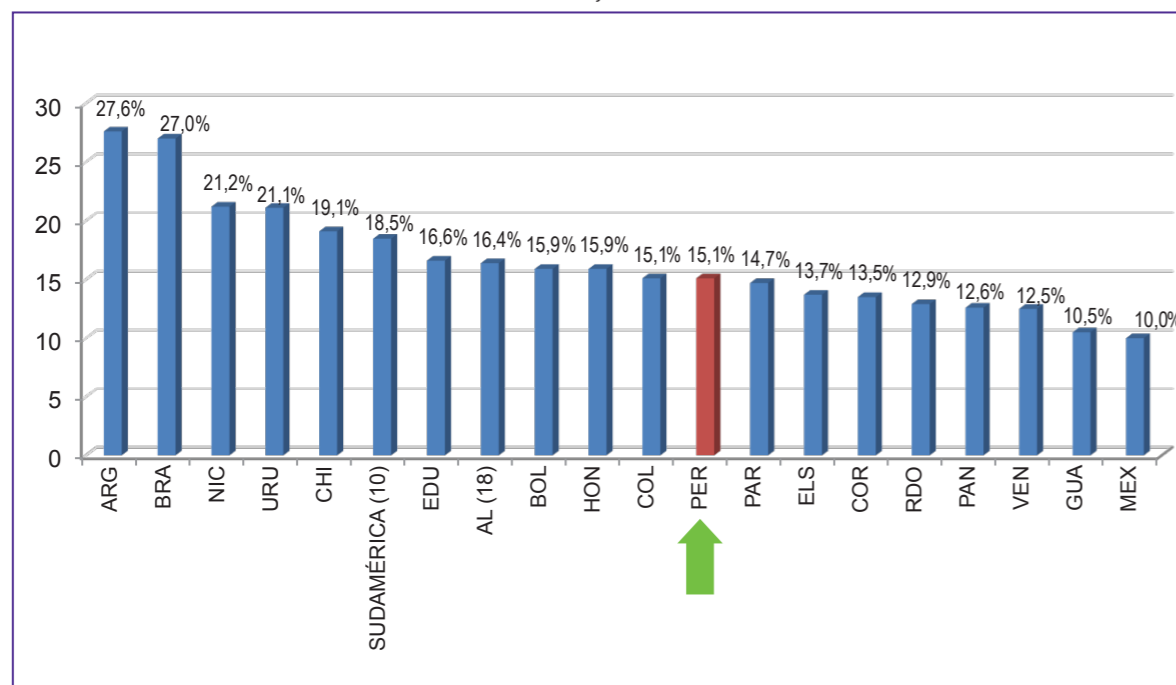
El actual sistema tributario peruano incumple varias de las condiciones anteriores. Las mayores violaciones de estas deseables características parecen estar en el terreno de la suficiencia y de la equidad horizontal y vertical.

El diagnóstico general del sistema tributario destaca las siguientes características:

A. BAJA RECAUDACIÓN PARA FINANCIAR SERVICIOS PÚBLICOS EN CANTIDAD Y CALIDAD SUFICIENTES, Y MENOR QUE LA SUGERIDA POR EL NIVEL DEL PBI POR HABITANTE DEL PAÍS

Desde una perspectiva regional, la recaudación tributaria en el Perú se encuentra entre las más bajas, como muestra el Gráfico 5. En 2010, estuvo 1,3 puntos porcentuales del PBI por debajo del promedio de América Latina, y 3,4 puntos del producto por debajo del promedio de los diez países sudamericanos considerados. Países con importantes empresas públicas, como Brasil, Ecuador, Colombia, México, y Venezuela en el caso del sector hidrocarburos, usualmente obtienen grandes recursos de las recaudaciones, equivalentes a varios puntos porcentuales del PBI. Algo similar ocurre con Panamá y su Canal, y con Chile y la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO).¹ Después de la masiva privatización de empresas públicas ocurrida durante los años 90, el sector público peruano carece de esta fuente alternativa de financiamiento.

GRÁFICO 5
Recaudación tributaria del Gobierno General, 2010
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BID y CEPAL.

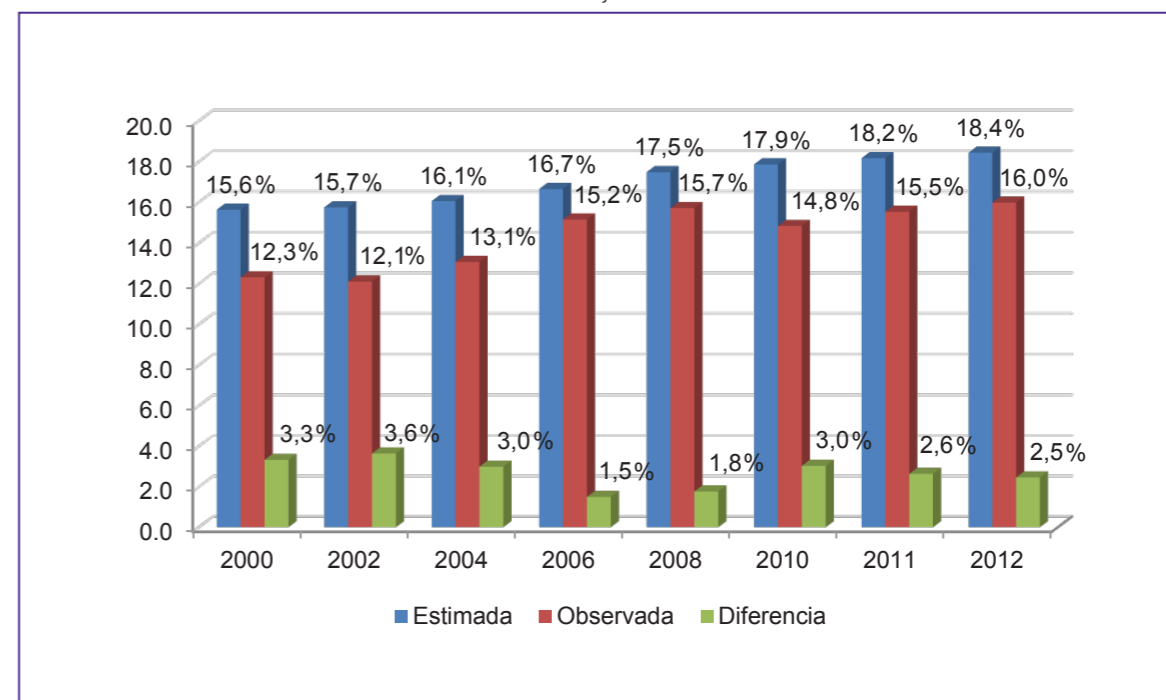
Nota: No incluye contribuciones a la seguridad social.

Para estimar los ingresos tributarios que el Perú debiera recaudar para su nivel de desarrollo, se puede estimar una regresión de la recaudación tributaria como porcentaje del PBI como función del PBI por habitante para una muestra amplia de países en un año reciente. La diferencia entre este cálculo y la recaudación registrada en las cifras oficiales indicaría la brecha entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial. Los resultados del Gráfico

1. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y México obtuvieron en 2010 ingresos fiscales por alrededor de 3, 5 y 8% del PBI de sus empresas públicas de hidrocarburos, respectivamente, según la base de datos del BID.

6 revelan que durante los tres últimos años la recaudación efectiva ha estado entre 2,5 y 3 puntos porcentuales del PBI por debajo de lo que sugeriría el nivel de PBI per cápita del país. Una verdadera reforma tributaria debería proponerse como mínimo aumentar la recaudación en esa magnitud.

GRÁFICO 6
Recaudación estimada y observada, 2000-2012
(Porcentaje del PBI)



Fuente: Cálculos propios sobre datos del Banco Mundial, World Development Indicators, OCDE y CEPAL.

Nota: La regresión estimada es $\ln(\text{TAX}) = 0,0991 + 0,3076\ln(\text{PBIpc})$ donde TAX = recaudación tributaria como porcentaje del PBI y PBIpc expresado en US\$ de igual poder de compra a precios constantes de 2005. El año considerado fue 2011 y se incluyeron 109 países.

B. ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN BASADA EN IMPUESTOS INDIRECTOS, CAUSANTE DE QUE EL SISTEMA TRIBUTARIO TENGA UN IMPACTO REGRESIVO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Es conocido que América Latina es la región más desigual del mundo y esto también aplica a sus sistemas tributarios, donde predomina la recaudación de impuestos indirectos. El Cuadro 3 muestra que en promedio los impuestos indirectos daban cuenta del 63, 9% de la recaudación total de los países de la región en 2010, con participaciones que iban desde menos del 50% en México y Panamá, hasta 80,2% en Paraguay. En Argentina, Bolivia y República Dominicana los impuestos indirectos aportaban más del 70% de la recaudación total, mientras que en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay contribuían con alrededor de dos terceras partes de los ingresos tributarios del gobierno central. El Perú no se compara desfavorablemente a nivel de la región: la participación de los impuestos indirectos en la recaudación alcanzó 58,4% del total, es decir, 5,5 puntos porcentuales menos que el promedio regional y 6,5 puntos menos que la mediana. El ratio de recaudación de impuestos indirectos a impuestos directos en el Perú es de 1,44, cifra bastante menor que el 1,82 registrado por el promedio regional. Cabe destacar las cifras

de Bolivia y Paraguay, donde los impuestos indirectos recaudan más de 4 y 3 veces que los impuestos directos, respectivamente. Este indicador es usado como una aproximación a la equidad vertical del sistema tributario, en tanto los impuestos directos (indirectos) gravan en proporción más a los sectores de mayores (menores) ingresos. En este aspecto, los países que superan al Perú son Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá, donde este ratio es menor a 1,44.

CUADRO 3
Composición de la recaudación del Gobierno Central entre impuestos directos e indirectos, 2010
(Porcentaje)

	DIRECTOS ^a	INDIRECTOS ^b	OTROS	TOTAL	INDIRECTOS / DIRECTOS
Argentina	27,2%	71,9%	1,0%	100,0%	2,65%
Bolivia	24,0%	73,8%	2,2%	100,0%	3,07%
Brasil	43,5%	53,6%	2,9%	100,0%	1,23%
Chile	43,2%	55,2%	1,5%	100,0%	1,28%
Colombia	42,2%	57,1%	0,7%	100,0%	1,35%
Costa Rica	35,0%	64,8%	0,2%	100,0%	1,85%
Ecuador	34,2%	64,9%	0,9%	100,0%	1,90%
El Salvador	35,1%	64,9%	0,0%	100,0%	1,85%
Guatemala	32,0%	66,3%	1,7%	100,0%	2,07%
Honduras	32,1%	67,9%	0,0%	100,0%	2,12%
México	52,5%	45,8%	1,7%	100,0%	0,87%
Nicaragua	33,2%	66,7%	0,1%	100,0%	2,01%
Panamá	51,6%	47,1%	1,3%	100,0%	0,91%
Paraguay	18,4%	80,7%	0,9%	100,0%	4,38%
Perú	40,4%	58,4%	1,1%	100,0%	1,44%
República Dominicana	27,8%	71,7%	0,6%	100,0%	2,58%
Uruguay	34,8%	64,6%	0,5%	100,0%	1,86%
América Latina (17)	35,1%	63,9%	1,0%	100,0%	1,82%
Mediana	34,9%	64,9%	0,9%	100,0%	1,85%

Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID.

- a Incluye impuesto a la renta corporativa, impuesto a la renta personal e impuesto a la propiedad.
b Incluye impuestos generales al consumo (incluyendo el impuesto al valor agregado), impuestos selectivos al consumo e impuestos al comercio exterior. También incluye el impuesto a las transacciones financieras en los países que lo aplican.

Una manera más rigurosa de evaluar la equidad vertical del sistema tributario, su progresividad, regresividad o neutralidad respecto de la distribución del ingreso, es comparar el coeficiente de Gini antes de impuestos, con el coeficiente de Gini después de impuestos. El Cuadro 4 presenta estas evaluaciones para varios países de América Latina en 2000.² Queda claro que el sistema tributario peruano es regresivo al aumentar el coeficiente de Gini en 0,8 puntos porcentuales. De manera general se aprecia que los sistemas tributarios en los países de la región tienden a concentrar aún más la ya desigual distribución del ingreso, con niveles impresionantes en Nicaragua. En contraposición, el sistema tributario es neutral en Colombia y marginalmente regresivo en Costa Rica.

CUADRO 4
Coeficiente de Gini, antes y después de impuestos, 2000
(Porcentaje)

	GINI ANTES DE IMPUESTOS	GINI DESPUÉS DE IMPUESTOS	DIFERENCIA (PUNTOS PORCENTUALES)
Bolivia	55,6%	56,7%	+1,1%
Colombia ^a	53,7%	53,7%	0,0%
Perú	53,5%	54,3%	+0,8%
Costa Rica	48,2%	48,3%	+0,1%
El Salvador	50,2%	51,7%	+1,5%
Honduras	54,3%	57,1%	+2,8%
Nicaragua	51,0%	69,2%	+19,2%

Fuente: Barreix, Roca y Villela (2007) y Agosin, Barreix y Machado (2005).

a Corresponde a 2003.

C. ALTOS NIVELES DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

En cuanto a la evasión tributaria, el Cuadro 5 muestra las tasas de evasión de los principales impuestos en términos de recaudación –el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA), denominado impuesto general a las ventas, IGTV, en el Perú– en varios países de América Latina. Respecto del impuesto a la renta, el Perú presenta menores niveles de evasión relativa en el impuesto a la renta personal (IRP), donde alcanza el menor nivel de los siete países considerados, después de El Salvador. Con relación al impuesto a la renta corporativa (IRC), los niveles del país son muy cercanos al promedio regional. La situación es menos favorable en cuanto a la evasión del IVA, donde el Perú alcanza niveles superiores al promedio de los 14 países considerados: supera en evasión a países andinos como Bolivia, Colombia y Ecuador, y triplica los niveles de evasión registrados por Chile.

2. Al no haberse registrado una reforma tributaria que alterara de forma significativa las tasas o la estructura básica del sistema tributario vigente en 2000 en el Perú, estos resultados deben seguir siendo cualitativamente válidos (el sistema tributario empeora la distribución del ingreso), aunque puede haber cambiado ligeramente la magnitud del impacto. No se dispone de estimaciones más recientes al respecto. Por ejemplo, en un proyecto implementado más recientemente por la CEPAL y que incluye a siete países de la región, no se realizó un análisis de la incidencia distributiva del sistema tributario peruano (ver Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010).

CUADRO 5

Tasa de evasión del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado
(Porcentaje de la recaudación potencial)

	IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVA ^a	IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL ^b	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO ^c
Argentina	49,7%	49,7%	21,2%
Chile	30,0%	46,0%	11,0%
Ecuador	63,5%	58,1%	21,2%
El Salvador	50,0-55,5%	29,0%	27,8%
Guatemala	62,8%	69,6%	37,5%
México	46,0%	34,7%	20,0%
Perú	51,3%	32,6%	33,0%
Bolivia	-	-	29,0%
Colombia	-	-	23,5%
Costa Rica	-	-	28,7%
Nicaragua	-	-	38,1%
Panamá	-	-	33,8%
República Dominicana	-	-	31,2%
Uruguay	-	-	26,3%
Promedio	50,9%	45,7%	27,3%
Mediana	51,3%	46,0%	28,3%

Fuente: Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), Gómez Sabaini (2010) y SUNAT (2009).

- a En Argentina y El Salvador corresponde a 2005; en Chile, Ecuador, Guatemala y Perú corresponde a 2006; en México corresponde a 2004.
- b En Argentina y Ecuador corresponde a 2005; en Chile corresponde a 2003; El Salvador, Guatemala, México y Perú corresponde a 2006.
- c En Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay corresponde a 2006; en Chile corresponde a 2005; en Bolivia corresponde a 2004; en Costa Rica corresponde a 2002; en Ecuador corresponde a 2001; en Perú corresponde a 2008.

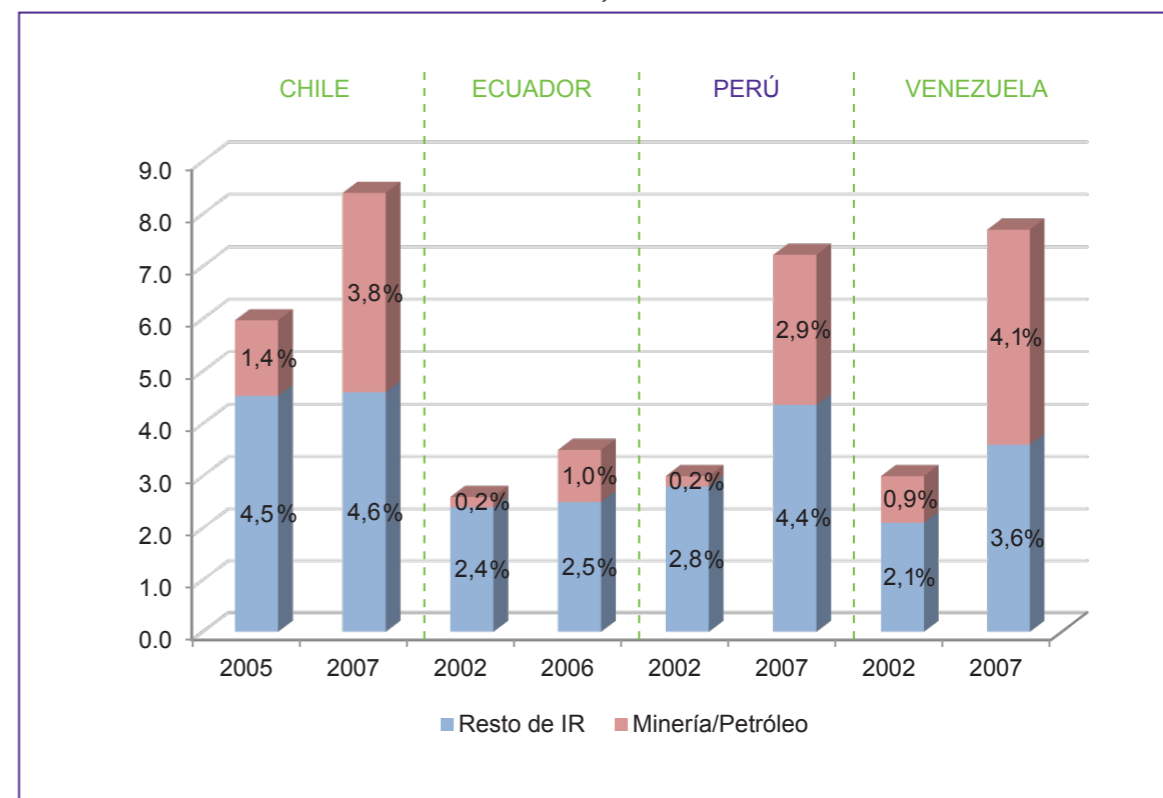
En términos gruesos, las estimaciones mostradas indican que el Perú pierde la mitad de la recaudación del IRC y la tercera parte de la recaudación del IRP y del IVA por efectos de la evasión tributaria. En términos de la recaudación de 2010, equivale a un 4,8% del PBI. Con las reformas a la administración tributaria introducidas en el segundo semestre de 2011, se esperaría que los niveles de evasión hayan disminuido respecto de 2012, aunque es difícil calcular cuánto.³ En cualquier caso, en 2012 la evasión del IRC, del IRP y del IGV debe haber significado en conjunto una pérdida superior a 5% del PBI para el erario nacional. La elevada evasión es el resultado de la combinación de varios factores: la complejidad de las reglas y normas impositivas, la informalidad de la economía, la ausencia de una cultura tributaria y la debilidad de la autoridad y de la administración tributaria.

3. La recaudación tributaria del Gobierno Central aumentó de 15,5% del PBI en 2011 a 16% en 2012.

D. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA ALTAMENTE DEPENDIENTE DE LAS RENTAS MINERAS

El auge de los precios internacionales de las materias primas iniciado la década pasada impulsó un acelerado crecimiento de las exportaciones en los países ricos en recursos mineros e hidrocarburos. Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010) señalan que, a nivel de América Latina, se expresó en que el PBI se expandió un 27% entre 2001 y 2007, mientras que las exportaciones de bienes y servicios lo hicieron en 47% en términos reales. El Gráfico 7 muestra que la contribución de las empresas mineras y petroleras en la recaudación del impuesto a la renta aumentó de manera sustancial en los cuatro países considerados. El salto más espectacular ocurrió en el Perú: las empresas mineras pasaron de aportar 0,2% del PBI a la recaudación del impuesto a la renta en 2002, a 2,9% en 2007. Estas empresas pasaron de contribuir con menos del 7% del impuesto a la renta con más del 40% del total en solo 5 años. Estos autores hacen notar que el incremento en la participación del impuesto a la renta de las empresas mineras y petroleras en la región tiene poco que ver con modificaciones en las tasas o en las bases imponibles: está más bien relacionado con el aumento de las exportaciones y de los precios internacionales de las materias primas. El Perú comparte este diagnóstico.

GRÁFICO 7
Importancia de las empresas mineras y petroleras en el impuesto a la renta
(Porcentaje del PBI)

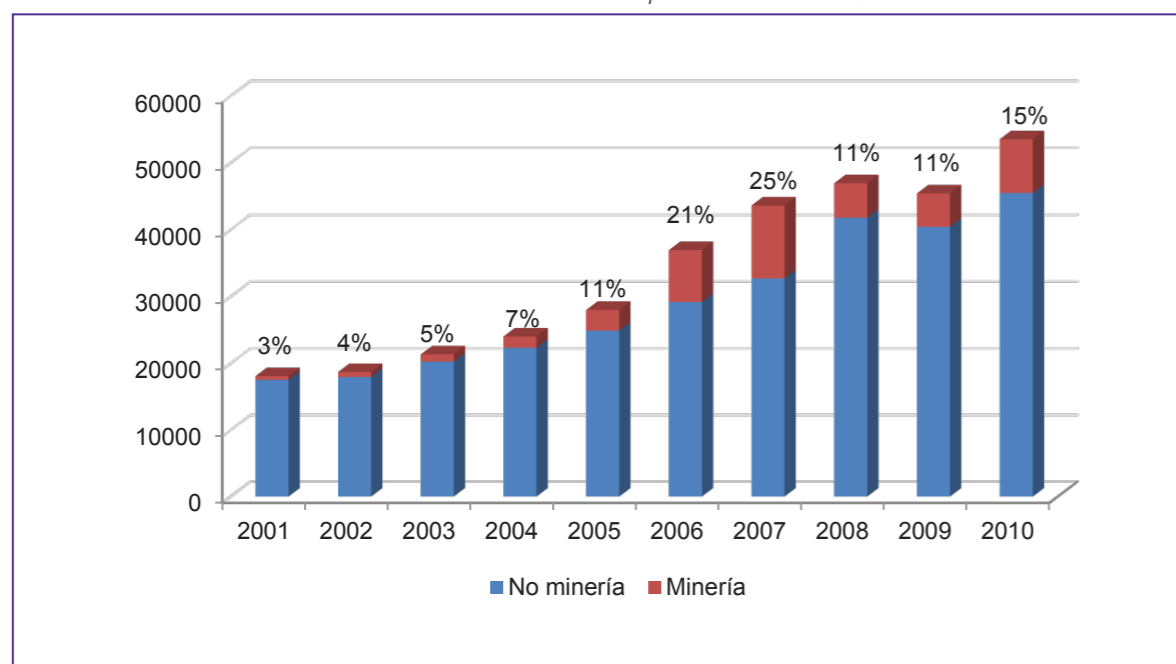


Fuente: Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010).

El Gráfico 8 muestra el aumento de la participación del sector minero en la recaudación de impuestos internos en el Perú entre 2001 y 2010. Se incrementa de manera sostenida de 3% en 2001 a 25% en 2007, para declinar a 11% en 2008 y 2009 por efectos de la crisis internacional, para luego recuperarse a 15% en 2010. Este aumento estuvo liderado por el

crecimiento de las exportaciones mineras que, a su vez, fueron incentivadas por el alza en los precios internacionales. La dependencia de la economía peruana de la renta minera (en este caso, en materia de recaudación fiscal) es muy inconveniente debido a que la hace vulnerable a los vaivenes de la economía internacional y a la evolución de la cotización internacional de los metales. Se volverá sobre este punto en la quinta sección dedicada a la estructura productiva.

GRÁFICO 8
Ingresos tributarios internos por sectores minero y no minero, 2001-2010
(Millones de nuevos soles a precios corrientes)



Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Nota: Las cifras en porcentajes corresponden a la participación de la minería en el total.

Este problema se amplifica a nivel subnacional. Por ejemplo, Societas (2013) señala que entre 2002 y 2012, el 86% de los recursos de la Municipalidad de la Provincia de Espinar, en la Región Cusco, provinieron de la actividad minera, entre el canon y los recursos derivados del Convenio Marco del Proyecto Minero Tintaya. En la actualidad se prevé que los conflictos regionales se agudizarán por la reducción de los recursos provenientes del canon minero asociados al descenso en la actividad minera y por el precio internacional de los metales.

E. MULTIPLICIDAD DE EXONERACIONES, DEDUCCIONES Y TRATOS TRIBUTARIOS PREFERENCIALES DE DISTINTA NATURALEZA QUE EROSIONAN LA RECAUDACIÓN Y COMPLICAN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SIN BENEFICIOS CLAROS PARA EL PAÍS

El sistema tributario peruano tiene una serie de tratamientos preferenciales según el tipo de renta, sectores de actividad y zonas geográficas que lo alejan de la situación deseable de equidad horizontal. Todos los recursos que se dejan de recaudar por efecto de exoneraciones tributarias, aplicación de tasas impositivas menores y, en general, de cualquier tratamiento tributario preferencial se denominan "gasto tributario". Según la proyección realizada

en agosto de 2011 por la SUNAT, los gastos tributarios en 2012 ascenderían a S/. 10.039 millones o 1,94% del PBI.⁴ El desagregado por impuesto, alcance geográfico, categoría y sector beneficiario se muestran en el Cuadro 6. Según estos cálculos, solo el 19,2% de los gastos tributarios provienen de impuestos directos, en este caso, del impuesto a la renta, con mayor peso de las empresas en comparación con las personas naturales. Más de dos terceras partes del gasto tributario total serían explicadas por la exoneración del pago del IGV. En términos del alcance geográfico, tres cuartas partes del gasto tributario tienen alcance nacional, mientras que el resto se explica casi enteramente por el régimen tributario que favorece a la Amazonía. Asimismo, alrededor del 77% del gasto tributario implica la falta de pago de impuestos (exoneraciones o inafectaciones),⁵ en tanto cerca del 21% está asociada a rebajas en el pago (créditos, deducciones, devoluciones y tasas diferenciales). Y en relación con los sectores beneficiarios, el gasto tributario por aplicación general al sector agropecuario y al sector educación da cuenta de cerca de dos terceras partes del total. Sorprende que la intermediación financiera cuente con apoyo en términos de tratamiento tributario preferencial similar al sector educación, con niveles de gasto tributario muy similares para 2012. Del mismo modo, sorprende que sectores extractivos como hidrocarburos y minería cuenten con más del triple y más del doble de niveles de gasto tributario que el sector manufacturero. Este es un tema que cualquier reforma tributaria debería abordar.

CUADRO 6
Gasto tributario, 2012

	MILLONES DE SOLES	PORCENTAJE DEL GASTO TRIBUTARIO	PORCENTAJE DEL PBI
POR TIPO DE IMPUESTO			
- Impuesto a la renta	1.925	19,2%	0,4%
Personas naturales	800	8,0%	0,2%
Personas jurídicas	1.125	11,2%	0,2%
- IGV	6.845	68,2%	1,3%
- ISC	376	5,0%	0,1%
- Aranceles	892	8,9%	0,2%
TOTAL	10.039	100,0%	1,9%
POR ALCANCE GEOGRÁFICO			
- Alcance nacional	7.498	74,7%	1,4%
- Amazonía	2.506	25,0%	0,5%
- Zona de frontera	2	0,0%	0,0%
- Zonas francas	33	0,3%	0,0%
TOTAL	10.039	100,0%	1,9%

4. Estas estimaciones están en línea con las realizadas por la SUNAT desde 2006, cuando alcanzaron 2,24% del PBI para reducirse hasta 1,81% del producto en 2009, su nivel mínimo. En 2010 y 2011 se estimaron en 2,05% y 2,04% del PBI, respectivamente.

5. Las inafectaciones no están incluidas dentro del ámbito de aplicación del tributo; las exoneraciones cuentan con una dispensa temporal sobre este pago.

	MILLONES DE SOLES	PORCENTAJE DEL GASTO TRIBUTARIO	PORCENTAJE DEL PBI
POR CATEGORÍA			
- Que eliminan el pago	7.028	76,6%	1,5%
- Que disminuyen el pago	1.695	20,5%	0,4%
- Que difieren el pago	289	2,9%	0,1%
TOTAL	10.039	100,0%	1,9%
POR SECTOR BENEFICIARIO			
- Aplicación general	3.327	33,1%	0,6%
- Agropecuario	1.885	18,8%	0,4%
- Educación	1.173	11,7%	0,2%
- Intermediación financiera	1.149	11,4%	0,2%
- Otros servicios	815	8,1%	0,2%
- Transporte	393	3,9%	0,2%
- Hidrocarburos	367	3,7%	0,1%
- Minería	227	2,3%	0,0%
- Manufactura	101	1,0%	0,0%
- Otros sectores	602	6,0%	0,1%
TOTAL	10.039	100,0%	1,9%

Fuente: SUNAT (2011).

En estas estimaciones llama la atención la poca pérdida de recaudación asociada al impuesto a la renta sobre las personas naturales y las personas jurídicas. En el primer caso, la renta proveniente del trabajo (cuarta y quinta categoría) está sujeta a tasas diferenciales de 15% para rentas de hasta 27 unidades impositivas tributarias (UIT) (S/. 98.550); de 21% para rentas entre 27 y 54 UIT (S/. 98.550 y S/. 197.100) y de 30% para rentas superiores a 54 UIT (S/. 197.100).⁶ Sin embargo, las rentas de capital (primera y segunda categoría) enfrentan tasas impositivas de 4,1% para los dividendos y de 5% para el resto de rentas de capital, con excepción de los intereses de depósitos en el sistema financiero y de bonos del gobierno que están exentos del pago del impuesto a la renta. Esta situación pone en evidente desventaja a los perceptores de renta proveniente del trabajo frente a los perceptores de rentas provenientes del capital, pues atenta contra la equidad horizontal. Podría presumirse que esto impone también un sesgo regresivo al sistema tributario en la medida en que los sectores de mayores ingresos son los que generalmente perciben rentas de capital. Más aún, esto promueve el arbitraje tributario: rentas del trabajo se hacen pasar como rentas del capital, abriendo una puerta a la evasión tributaria.

En cuanto a las personas jurídicas, el cálculo del gasto tributario realizado por la SUNAT no considera los recursos dejados de recaudar por el fisco debido a que algunas empresas gozan aún de convenios de estabilidad tributaria (CET). En el caso de las empresas mineras,

6. La UIT para 2012 era de S/. 3.650.

las sujetas a este régimen no han realizado pago alguno por concepto de regalías mineras vigentes desde 2005 ni el 4,1% sobre el reparto de utilidades vigente desde 2003.⁷ En otra desviación de la equidad horizontal, han gozado de la exoneración del pago del impuesto a la renta de las utilidades reinvertidas. Según estimaciones de Machado (2011) basadas en información de los ingresos brutos por ventas en 2010, cinco empresas mineras sujetas a CET dejaron de pagar, solo por concepto de regalías, unos US\$ 260 millones, equivalentes a 0,17% del PBI.⁸

La propia SUNAT (2011) señala la necesidad de racionalizar los beneficios tributarios por la poca o nula evidencia internacional respecto de su efectividad. Como ya se mencionó, los gastos tributarios no solo atentan contra la equidad horizontal y vertical del sistema tributario: imponen costos a los contribuyentes y a la administración tributaria por la complejidad que se incorpora en las normas tributarias. Otro tema que una reforma tributaria debería abordar.

7. La exclusión de las regalías mineras del cálculo del gasto tributario es conceptualmente correcta ya que no constituyen un tributo, sino una contraprestación pagada por las empresas mineras por el uso de un recurso natural no renovable, propiedad de la nación representada por el Estado.

8. Milpo, Barrick, Yanacocha, Cerro Verde y Southern.

IV. EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL GASTO PÚBLICO:

DISCIPLINA FISCAL, “INCREMENTALISMO” EN LA ASIGNACIÓN, INEFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN; INSUFICIENTES MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Una manera conveniente de analizar el proceso presupuestario y el gasto público es el propuesto por el enfoque de Public Expenditure Management (PEM) (Schick, 1998), con tres objetivos que todo sistema de gasto público debe alcanzar:

- **Disciplina fiscal agregada:** Los gastos totales del presupuesto deben resultar de decisiones explícitas y no acomodarse a las demandas sectoriales de gasto. Los gastos totales deben ser fijados antes de que se tomen las decisiones individuales de gasto y deben ser sostenibles en el mediano y largo plazo.
- **Eficiencia asignativa:** Las asignaciones presupuestarias deben basarse en las prioridades del gobierno (y de la sociedad) y en la efectividad de los programas públicos (en su capacidad de alcanzar sus objetivos). El sistema de presupuesto debe incentivar la reasignación de recursos de menores a mayores prioridades y de programas menos efectivos a programas más efectivos.
- **Eficiencia operativa:** Las entidades públicas deben producir bienes y servicios a costos que supongan ganancias de eficiencia (iguales servicios en cantidad y calidad a menores costos o mejores servicios en cantidad y calidad a iguales costos) y, en la medida que sea apropiado, que sean competitivos con los precios de mercado.

El grado de cumplimiento de estos objetivos debe analizarse en el desarrollo de las cinco fases del ciclo presupuestario consignadas en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411:⁹

- **Programación:** En esta fase se identifican los objetivos y se determinan los medios económicos y humanos necesarios para alcanzarlos. La programación presupuestaria se sujeta a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y a las reglas macrofiscales (Ley de

Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley N° 27958), y se realiza en dos niveles. En el primer nivel, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) propone al Consejo de Ministros los límites de créditos presupuestarios (recursos) para que las entidades públicas financien sus intervenciones con recursos del Tesoro Público. Dichos límites están basados en las estimaciones de los ingresos realizadas por el MEF. En el segundo nivel, cada pliego programa su presupuesto de acuerdo con los recursos del Tesoro Público, los ingresos a percibir y los gastos a realizar de acuerdo con la escala de prioridades y las políticas de gasto priorizadas (planes estratégicos institucionales, prioridades nacionales).¹⁰

- **Formulación:** En esta fase se identifican los programas a implementar y se los precisa en términos presupuestarios. Se determina la estructura funcional programática de los presupuestos de los pliegos y las metas en función de las escalas de prioridades, consignándose las cadenas de gasto y las fuentes de financiamiento.¹¹ Sobre la base de las propuestas de presupuestos institucionales presentadas por los pliegos, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF elabora el anteproyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público que se presenta al Consejo de Ministros para su aprobación y posterior remisión al Congreso de la República. Esto debe suceder a más tardar en agosto del año previo al inicio del ejercicio fiscal.
- **Aprobación:** El Congreso de la República debate (modifica) y aprueba el proyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el siguiente año fiscal remitido por el Poder Ejecutivo. Luego, las entidades públicas aprueban su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de acuerdo con la asignación aprobada por la Ley. Finalmente, la DGPP remite a los pliegos el reporte oficial de presupuesto con el desagregado por ingresos y egresos.
- **Ejecución:** Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de acuerdo con el presupuesto institucional aprobado para cada entidad pública, tomando en cuenta la Programación de Compromisos Anual (PCA). La ejecución presupuestaria está sujeta al presupuesto anual y a sus modificaciones conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.¹² Los montos y destinos de los créditos presupuestarios (recursos) contenidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público solo pueden ser modificados durante el ejercicio presupuestario (año fiscal) mediante dos modalidades:
 - Modificaciones presupuestarias en el nivel institucional: Son créditos suplementarios y transferencias de partidas aprobadas mediante Ley; en la práctica son manejados por el MEF a través del Viceministerio de Hacienda (VMH) y la DGPP. Los créditos suplementarios son incrementos en los créditos

10. Un pliego es toda entidad pública que recibe un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

11. La estructura funcional programática muestra las líneas de acción que la entidad pública desarrollará durante el año fiscal para lograr los objetivos institucionales propuestos, mediante el cumplimiento de las metas contempladas en el presupuesto institucional. Se compone de las categorías presupuestarias seleccionadas técnicamente, de manera que permitan visualizar los propósitos a ser logrados durante el ejercicio fiscal.

12. La PCA es un instrumento de programación del gasto público que permite la comparación permanente entre la programación presupuestaria y el MMM, las reglas fiscales y la capacidad de financiamiento del año fiscal en curso. Tiene como finalidad mantener la disciplina, prudencia y responsabilidad fiscal. Lo determina la DGPP al inicio de cada año fiscal y se revisa y actualiza de forma periódica.

9. La descripción de las fases del ciclo presupuestario se encuentra en el MEF (2011).

presupuestarios (recursos) autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Las transferencias de partidas constituyen traslados de créditos presupuestarios entre pliegos.

- Modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático: Se realizan al interior del marco del presupuesto institucional vigente de cada pliego. Consisten en habilitaciones y anulaciones que varían los créditos presupuestarios aprobados y que tienen implicancias en la estructura funcional programática. Las modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático son aprobadas mediante Resolución del Titular de la entidad. Estas modificaciones dan lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de cada entidad. Las incorporaciones de mayores fondos públicos provenientes de ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial son aprobados mediante resolución del titular de la entidad cuando provienen de fuentes de financiamiento distintas a los recursos ordinarios y recursos por operaciones oficiales de crédito que se produzcan durante el año fiscal.
- **Evaluación:** Se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas con relación a lo aprobado en los presupuestos de las entidades. Existen tres tipos de evaluaciones:
 - Evaluaciones a cargo de las entidades: Son semestrales y dan cuenta de los resultados de la gestión presupuestaria sobre la base del análisis y medición de la ejecución de ingresos, gastos y metas, además de las variaciones observadas identificando sus causas en relación con los programas, proyectos y actividades aprobadas en el Presupuesto del Sector Público.
 - Evaluaciones financieras a cargo de la DGPP: Realizadas dentro de los 30 días calendarios siguientes al vencimiento de cada trimestre. Mide los resultados financieros obtenidos y el análisis agregado de las variaciones registradas respecto de los créditos presupuestarios (recursos) aprobados en la Ley Anual de Presupuesto.
 - Evaluación global de la ejecución presupuestaria: Efectuada anualmente por la DGPP, consiste en la revisión y verificación de los resultados obtenidos durante la gestión presupuestaria sobre la base de los indicadores de desempeño y los reportes de los logros de las entidades.

Con el marco analítico del PEM y las fases del proceso presupuestario como referencia, los principales aspectos del diagnóstico del proceso presupuestario y del manejo del gasto público en el Perú son los siguientes:

A. DISCIPLINA FISCAL QUE HA PERMITIDO ALCANZAR SUPERÁVITS PRESUPUESTARIOS Y REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA A NIVELES SOSTENIBLES EN EL LARGO PLAZO

El aspecto más conocido respecto del manejo fiscal, comentado ya en la segunda sección, tiene que ver con la mejora de las cuentas fiscales. Como se indica en el Cuadro 2, el resultado del SPNF pasó de un déficit promedio anual de 1,6% del PBI en 2001-2005 a un

superávit de 1,7% del producto en 2006-2010. A su vez, este se elevó a 2,1% en el bienio 2011-2012. Como resultado, la deuda pública se ha reducido de forma sostenida durante los últimos años. Al cierre de 2012, la deuda pública total alcanzó un 18,2% del PBI, nivel largamente sostenible para un país como el Perú. De acuerdo con la experiencia internacional para países en desarrollo, un nivel crítico es de 40% del PBI.¹³ Por ejemplo, Patillo, Poirson y Ricci (2002) encuentran que los niveles de endeudamiento público superiores a ese nivel tienen impactos negativos sobre el crecimiento económico. De manera similar, Detragiache y Spilimbergo (2001) encuentran que la probabilidad de incurrir en una crisis de deuda (default) aumenta de manera significativa una vez que supera dicho nivel. Dado el nivel de deuda pública registrado por el Perú y la manera en que se ha mantenido la disciplina fiscal los últimos años, puede decirse que es una fortaleza en cuanto al proceso presupuestario y al manejo del gasto público.

Este resultado tiene relación con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) (Ley N° 27245)¹⁴ que establece como principio general que el Estado asegure el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit en los periodos de alto crecimiento y permitiendo déficit fiscales moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento. Como regla fiscal, esta ley establece que el déficit anual del SPNF no podrá superar en 1% del PBI. Asimismo, establece que el crecimiento anual del gasto en consumo (remuneraciones, pensiones y compra de bienes y servicios) del Gobierno Central no podrá ser mayor a 4% en términos reales. En consecuencia, tanto en las etapas de programación y formulación del presupuesto (a cargo del Poder Ejecutivo) como de su aprobación (a cargo del Poder Legislativo), se han observado las disposiciones de dicha ley. Y lo que es más importante: en el periodo de ejecución presupuestaria y del gasto público ha sido incumplida.

La LRTF también establece la creación del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) cuyos recursos están compuestos por el saldo presupuestal del Tesoro Público, obtenido al final de cada año fiscal correspondiente a recursos ordinarios, por el 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización y del 10% de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado. El ahorro acumulado en el FEF no podrá exceder el 4% del PBI; cualquier exceso será destinado a reducir la deuda pública. Al cierre de 2012, el FEF acumulaba US\$7.169 millones, equivalentes a 3,6% del PBI. Esto confirma la fortaleza del sistema presupuestario y del manejo del gasto público peruano en materia de disciplina fiscal. Sin embargo, el equilibrio fiscal se puede alcanzar a diferentes niveles de recaudación tributaria y de gasto público. Dadas las brechas en términos de equidad distributiva y de calidad y cobertura de servicios públicos básicos como educación y salud, el Perú debería plantearse la tarea de mantener la disciplina fiscal a niveles de ingresos tributarios y de gasto público mucho mayores.¹⁵

13. Nótese que para países desarrollados este límite es mucho mayor. De hecho, muchos países desarrollados muestran niveles de endeudamiento público sustancialmente mayores. Por ejemplo, en 2011 la deuda pública del Gobierno Central como porcentaje del PBI era de 82% en Estados Unidos, 175% en Japón, 56% en Alemania, 94% en Francia y 101% en el Reino Unido. Ninguno de estos países enfrenta una crisis de deuda (default).

14. Ley promulgada en diciembre de 1999 como Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, denominación cambiada a Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal por la Ley N° 27958 de mayo de 2003. En marzo de 2009 se publicó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27245, ahora Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal que rige hasta hoy.

15. A nivel de América Latina, aunque la disciplina fiscal se ha deteriorado mucho durante los últimos años, un buen ejemplo de país que combina reducidos niveles de deuda pública (24,6% del PBI en 2012), con muy bajos niveles de ingresos tributarios y de gasto público es Guatemala, pero con alarmantes niveles de desigualdad y de pobreza. No es un modelo a seguir.

B. INCREMENTALISMO EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y NO ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE GASTO PÚBLICO

Como señala Schick (1998), la historia de las reformas del proceso presupuestario y de la asignación del gasto público en el mundo es la historia de la lucha contra el “incrementalismo”, práctica por la que el presupuesto de un año es exactamente igual al del año anterior, con algunos incrementos marginales para dar cuenta de la inflación o algún ajuste similar. El Perú no escapa a este fenómeno. Este defecto trae consigo una serie de problemas de origen; algunos ya fueron analizados por Mostajo (2002), pero aún se mantienen en mayor o menor medida. Se resumen en el Cuadro 7.

CUADRO 7
Principales problemas en la eficiencia asignativa del proceso presupuestario y del gasto público

PROBLEMAS	CONSECUENCIAS
Inercia en la asignación del gasto	<ul style="list-style-type: none"> Se arrastran errores de asignación de años anteriores
Asignación del gasto no congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> No hay un sentido de prioridades nacionales No se priorizan los sectores sociales Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación estratégica
Excesiva discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda (VMH) para modificaciones presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> Los sectores no tienen control real sobre reasignaciones interpliegos, sobre todo cuando exceden el techo presupuestal asignado El VMH no explica los criterios de reasignación al Consejo de Ministros ni al Congreso
Atomización y fragmentación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Se difumina la función de planeamiento Se diluye la responsabilidad funcional No existe (suficiente) corresponsabilidad entre niveles de gobierno ni entre entidades públicas No existe (suficiente) consistencia entre los pliegos de un mismo sector
Insuficiente evaluación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> Insuficientes mecanismos de reasignar recursos presupuestarios desde programas menos eficientes hacia programas más eficientes

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mostajo (2002).

En general, la raíz de los problemas en la eficiencia asignativa del gasto público radica en la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo y de planes sectoriales de desarrollo que puedan dar un sentido de prioridades nacionales de mediano y de largo plazo a las políticas públicas para trascender los periodos gubernamentales de cinco años. Esto incluso aplica para periodos más cortos: con cada cambio de ministro o de titular de una entidad pública, se vuelve muchas veces a fojas cero en términos de planes operativos y se replantean los objetivos y líneas de acción institucionales. Las funciones de planificación fueron desmanteladas con las reformas de los años 90 y, aunque en años más recientes se ha tratado de darle al Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN) ese rol, dicho organismo no tiene capacidad ni músculo político para liderar la tarea. El Plan Bicentenario (CEPLAN, 2011) es más un conjunto de buenas intenciones: si bien contiene algunos capítulos que brindan ideas interesantes, no representa una herramienta que brinde orientación estratégica a las políticas de gobierno o que alcance a consensuar políticas de estado.

Sin embargo, es necesario reconocer que desde que Mostajo (2002) analizó el sistema presupuestario peruano, ha mejorado la planificación estratégica institucional. De hecho, todos los ministerios, las principales entidades y empresas públicas tienen un plan estratégico. El problema es el escaso uso que se le da a ese instrumento y la preeminencia de los procesos presupuestarios por sobre los procesos de planificación estratégica. Además, la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo impide la articulación de los planes estratégicos institucionales y sectoriales, lo que incide en la fragmentación del presupuesto, diluye la responsabilidad funcional, debilita la corresponsabilidad entre niveles de gobierno y entre entidades públicas y atenta contra la consistencia interna entre los pliegos de un mismo sector.

Un análisis detallado merece las modificaciones presupuestarias y el excesivo poder discrecional otorgado al MEF a través del Viceministerio de Hacienda (y a este vía la DGPP). El Cuadro 8 muestra las modificaciones realizadas al presupuesto público en el ejercicio fiscal 2012 por función. En total, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) excedió en 28,1% al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). De las 25 funciones mostradas, el PIA fue aumentado en 14 de ellas en más de 25%. En ocho el incremento fue de más de 50%. Esto demuestra que el poder del VMH es enorme.

CUADRO 8
Modificaciones presupuestarias por función, 2012
(Millones de soles)

	PIA	PIM	DIFERENCIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Educación	15.277,0	18.437,1	3.160,1	20,7%
Transporte	10.206,7	16.807,4	6.600,7	64,7%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	15.500,6	15.856,4	355,8	2,3%
Previsión social	10.390,4	11.771,1	1.380,7	13,3%
Salud	8.896,8	11.035,8	2.139,0	24,0%
Deuda pública	8.990,2	9.198,1	207,9	2,3%
Orden público y seguridad	4.953,4	6.967,7	2.014,3	40,7%
Saneamiento	3.986,9	6.516,7	2.529,8	63,5%
Defensa y seguridad nacional	3.580,4	4.690,7	1.110,3	31,0%
Protección social	2.022,3	4.603,6	2.581,3	127,6%
Agropecuaria	2.511,9	4.153,0	1.641,1	65,3%
Justicia	2.930,4	3.176,8	246,4	8,4%
Ambiente	1.886,5	2.672,5	786,0	41,7%
Cultura y deporte	862,3	2.048,8	1.186,5	137,6%
Vivienda y desarrollo urbano	1.524,1	1.554,8	30,7	2,0%
Energía	908,7	1.398,1	489,4	53,9%
Relaciones exteriores	490,0	561,1	71,1	14,5%
Comercio	492,7	733,6	240,9	48,9%

	PIA	PIM	DIFERENCIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Turismo	400,0	560,6	160,6	40,2%
Legislativa	370,0	432,8	62,8	17,0%
Trabajo	197,1	384,0	186,9	94,8%
Comunicaciones	366,0	390,7	24,7	6,7%
Pesca	162,9	207,2	44,3	27,2%
Minería	79,4	127,4	48,0	60,5%
Industria	80,3	89,9	9,6	12,0%
TOTAL	97.066,9 ^a	124.376,0	27.309,1	28,1%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del MEF (2013).

a Incluye 1.532,2 millones de soles correspondientes a entidades de tratamiento empresarial y organismos públicos descentralizados y empresas de Gobiernos Regionales. Por eso difiere de los 95.535 millones de soles aprobados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, Ley No. 29812.

Sin embargo, el principal elemento de reforma del proceso presupuestario y del gasto público en el país durante los últimos años y que sería el responsable potencial de la modificación, relativización o matización del diagnóstico presentado en el Cuadro 7, es la introducción del Presupuesto por Resultados (PpR) a partir del ejercicio fiscal 2007. El MEF (2011) señala que el PpR busca responder a la baja ejecución de los recursos asignados y a los incentivos perversos para gastar antes del fin de cada periodo presupuestal en compras no alineadas a los servicios que deben brindar las entidades públicas. El PpR es una metodología que se busca aplicar progresivamente al proceso presupuestario y que se integra a las distintas etapas del ciclo presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, insertando el seguimiento entre estas dos últimas. Tiene una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos a favor de los ciudadanos.

La precisión del diagnóstico del Cuadro 7 se puede apreciar al revisar las orientaciones principales del PpR según el MEF (2011):

- **Orientación a resultados:** Las intervenciones del Estado deben estar alineadas con resultados vinculados a los objetivos nacionales del Plan Estratégico Nacional que dan respuesta, a su vez, a prioridades de políticas públicas y a la misión y visión de desarrollo del país.
- **Claridad de roles en el Estado:** Se sustenta en una división clara y coherente de los roles de los niveles de gobierno y sus respectivas instancias para la prestación de los bienes y servicios públicos.
- **Relación causal de la prestación:** Define y establece una relación de causalidad entre los productos (bienes y servicios) entregados y los resultados esperados, sobre la base de evidencia disponible.
- **Visión de proceso:** Presenta un ciclo continuo e integrado de la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto.

Más allá de la inexistencia de un verdadero Plan Estratégico Nacional y de las inconsistencias y dificultades en el proceso de descentralización, es claro que el PpR busca solucionar varias de las deficiencias en la eficiencia asignativa señaladas en el Cuadro 7. La Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) destaca en 2011 que el cambio principal que busca el PpR es mejorar la calidad del gasto público a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados (como lo indica el nombre), mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, guardando siempre la consistencia con los toques de gasto agregados definidos en el MMM. Dicho esto, el objetivo principal del PpR sería mejorar la priorización en la asignación presupuestal.

La reforma del PpR busca generar y usar la información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos, ampliar la cobertura de las intervenciones públicas diseñadas, aplicando un enfoque causal (intervenciones coherentes), promover la apropiación de los resultados, mejorar la rendición de cuentas y fortalecer la articulación territorial y alineamiento de incentivos a nivel subnacional (PUCP, 2011). Para lograr sus objetivos, el PpR usa como instrumento los Programas Presupuestales: consisten en provisiones de productos (bienes y servicios) a determinados beneficiarios mediante el desarrollo de actividades integradas y articuladas que atacan las principales causas de un problema específico que afecta a una población objetivo. Los contenidos mínimos de los Programas Presupuestales, cuyo correlato es contar con un presupuesto que sea evaluable, son:

- Vincular los resultados con los objetivos nacionales.
- Definir la población objetivo y el área de intervención.
- Identificar la relación causal entre productos y resultados sobre la base de la evidencia disponible (marco lógico).
- Formular indicadores de desempeño y supuestos para su seguimiento.
- Contar con una estructura presupuestal que identifique los productos y los resultados.
- Identificar al responsable de rendir cuentas sobre el desempeño del Programa Presupuestal.

La PUCP (2011) destaca una serie de ventajas que los Programas Presupuestales aportan a la gestión de políticas públicas. En primer lugar, la lógica causal y la búsqueda de evidencia (causa – efecto) permite identificar acciones efectivas para lograr los objetivos de política. En segundo lugar, genera información para realizar evaluaciones del impacto de las políticas públicas e introducir ajustes en el diseño. En tercer lugar, identifica un responsable de su diseño e implementación que rinda cuenta sobre los resultados atribuibles al programa. Finalmente, permite la articulación de los sectores (gobierno nacional) con los gobiernos regionales y locales.

El alcance del PpR es amplio. Si bien su énfasis está en el ámbito de la eficiencia asignativa, también abarca aspectos de la eficiencia operativa. El PpR es sin duda la reforma más importante introducida en el proceso presupuestario y en la calidad del gasto público en el país, por lo que un análisis independiente, detallado, acerca de sus alcances y de su efectividad sería muy necesario y relevante. Basta indicar que si en el ejercicio fiscal 2008 el

5,6% del PIA no financiero ni previsional estaba sujeto a la modalidad de PpR, este porcentaje había subido a 41,2% en 2012, lo que equivalía al 33% del PIA total.¹⁶

La insuficiente evaluación de resultados que trae como consecuencia la insuficiente asignación de recursos presupuestarios, desde programas menos efectivos hacia programas más efectivos, otro de los problemas que el PpR busca resolver, se aborda en la siguiente subsección desde el punto de vista de la eficiencia operativa.

C. INEFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN, LO QUE SE TRADUCE EN BAJA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los principales problemas relacionados con la ineficiencia en la ejecución del presupuesto público o ineficiencia operativa del gasto público y sus consecuencias se muestran en el Cuadro 9.

CUADRO 9

Principales problemas en la eficiencia operativa del proceso presupuestario y del gasto público

PROBLEMAS	CONSECUENCIAS
Insuficiente evaluación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Se evalúa fundamentalmente niveles de ejecución (presupuesto ejecutado versus presupuesto aprobado) • Se evalúan fundamentalmente procesos • No hay incentivos al ahorro de recursos
Incertidumbre sobre la calendarización de desembolsos y el PIM	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades tienen dificultades para planificar por saltos en recursos asignados y disponibles
Inadecuada política de recursos humanos en el sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de carrera pública en el servicio civil • Inadecuada escala salarial • Inexistencia de mecanismos de incentivos salariales y no salariales • Insuficiente motivación del personal • Poca capacidad de retención de personal competente frente al sector privado

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mostajo (2002).

La prueba más palpable de que no hay una efectiva evaluación de resultados sobre el uso de los recursos públicos está en la discusión de la opinión pública que se restringe casi únicamente a los niveles de ejecución: lo óptimo desde el punto de vista de la eficiencia (operativa) acaba reduciéndose a ejecutar el 100% del presupuesto asignado, sin cuestionar cuáles son los resultados de este gasto en términos de cobertura y calidad de los bienes y servicios provistos a la población, ni mucho menos del impacto concreto en sus condiciones de vida. Este es uno de los aspectos más importantes a resolver por el PpR, como se mencionó en la subsección anterior.

La falta de análisis de resultados también se evidencia en las evaluaciones oficiales. Por ejemplo, el MEF (2013) es básicamente un recuento de las discrepancias del PIA y del PIM a

16. El PIA no financiero ni previsional excluye el servicio de la deuda pública y los pagos de pensiones a cargo del estado.

nivel agregado y por niveles de gobierno y sobre su ejecución. Este reporte indica, por citar un ejemplo, que en el año fiscal 2012 el gobierno nacional ejecutó el 89,4% de su PIM, los Gobiernos Regionales el 88% y los Gobiernos Locales el 71,1%. No se dice nada acerca de los resultados de esta ejecución presupuestaria. Tampoco parece ser el objetivo del reporte mencionado, lo que reflejaría que la evaluación de la gestión presupuestaria no engloba los resultados en su concepción. La inclusión de un capítulo con los resultados (aunque sean preliminares) de las evaluaciones de los programas bajo el PpR sería muy recomendable en el futuro. Además, los órganos de control interno y externo (la Contraloría General de la República) solo verifican que los procesos de la ejecución presupuestaria se hayan sujetado a las normas legales: solo se revisan procesos formales. Lo mismo puede decirse del Organismo de Supervisión de las Compras Estatales (OSCE).¹⁷

En suma, no hay incentivo alguno para el ahorro de recursos: al cierre del año fiscal existen incentivos por haber ejecutado todo el presupuesto, pero no solo porque es tomado como un sinónimo de eficiencia, sino porque no hay incentivos para el ahorro. Como se mencionó en la sección anterior, en virtud de la LRTF, todo saldo disponible proveniente de recursos ordinarios al final del ejercicio fiscal se destina al FEF. Y en virtud de la inercia del gasto y del incrementalismo presupuestario, una entidad que ha terminado un año fiscal con ahorro disponible está en desventaja en la formulación presupuestaria del siguiente ejercicio fiscal. Por ello hay un incentivo perverso para ejecutar el presupuesto “a como dé lugar” durante el último semestre o trimestre del año, tan solo por cumplir con las reglas formales, pero sin considerar la eficiencia operativa, los resultados y el impacto del gasto público. De nuevo, este es un tema crítico que el PpR pretende resolver. Es necesario evaluar hasta qué punto la introducción de esta metodología avanza en la solución de los problemas de eficiencia operativa en la ejecución del presupuesto y del gasto público.

De otro lado, la gran diferencia entre el PIA y el PIM (ver Cuadro 8) genera incertidumbre no solo en el monto asignado sino también en la calendarización de los desembolsos, es decir, el momento en que las entidades encargadas de la ejecución reciben efectivamente los recursos. Esto dificulta la planificación e impacta de manera negativa en la eficiencia operativa del gasto público.

Finalmente, un tema que está en debate en el país es el servicio civil. Aunque la ley ya ha sido promulgada, servidores públicos protestan y sus representantes dialogan con el Poder Ejecutivo con resultados aún pendientes. De manera general puede decirse que la ley tiene aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se encuentra la unificación de las escalas salariales y la introducción de un sistema de méritos en la administración pública. Entre los negativos, solo alcanza al 40% de casi 1,5 millones de empleados públicos, lo que originaría: la eliminación de puestos de trabajo por motivos tecnológicos o reestructuraciones institucionales, la total ausencia de evaluaciones colectivas de desempeño (qué instituciones o qué equipos al interior de las instituciones brindan un buen servicio) y la violación de convenios internacionales suscritos por el Perú, como la negociación colectiva para las remuneraciones. Es necesario evaluar la intensidad de este problema en la actualidad.

17. A nivel subnacional, Societas (2013) también enfatiza en el nivel de ejecución del presupuesto de la Municipalidad Provincial de Espinar, Región Cusco: entre 2004 y 2012 ejecutó el 59% de los recursos recibidos por concepto de canon minero. Sin embargo, este estudio también aborda el tema de la asignación entre proyectos de cambio estructural (productividad y competitividad) y de mejoras inmediatas en las condiciones de vida, incluyendo la igualdad de derechos.

La muestra más evidente de la ineficiencia operativa y de la baja calidad de los servicios públicos es probable que esté en los resultados obtenidos por los estudiantes peruanos en la prueba PISA (Programme for International Students Assessment), desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 2000 con estudiantes de 15 años en varios países alrededor del mundo. El Cuadro 10 muestra los resultados obtenidos en 2012. Como se observa, el Perú se ubicó en el último puesto de los 65 países incluidos, detrás de los otros 7 países latinoamericanos considerados. El pobre desempeño de los estudiantes peruanos en las tres áreas evaluadas revela la baja calidad de los servicios educativos en el país.

CUADRO 10
Puntaje de estudiantes de 15 años de edad en la prueba PISA, 2012

	RANKING	MATEMÁTICAS	LECTURA	CIENCIAS
China (Shangai)	1	613	570	580
Singapur	2	573	542	551
Hong Kong	3	561	545	555
Taiwán	4	560	523	523
Corea	5	554	536	538
Japón	7	536	538	547
Estonia	11	521	516	541
Canadá	13	518	523	525
Polonia	14	518	518	526
Alemania	16	514	508	524
Vietnam	17	511	508	528
Eslovenia	21	501	481	514
República Checa	24	499	493	508
Francia	25	495	505	499
Reino Unido	26	494	499	514
España	33	484	488	496
Eslovaquia	35	482	463	471
Estados Unidos	36	481	498	497
Hungría	39	477	488	494
Rumania	45	445	438	439
Bulgaria	47	439	436	446
Tailandia	50	427	441	444
Chile	51	423	441	445
Malasia	52	421	398	420
México	53	413	424	415
Uruguay	55	409	411	416

	RANKING	MATEMÁTICAS	LECTURA	CIENCIAS
Costa Rica	56	407	441	429
Brasil	58	391	410	405
Argentina	59	388	396	406
Colombia	62	376	403	399
Indonesia	64	375	396	382
Perú	65	368	384	373

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

D. INSUFICIENTES MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS, LO QUE PERMITE LA ELUSIÓN DE RESPONSABILIDADES Y RECORTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En agosto de 2002 fue promulgada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) (Ley N° 27806) para promover la transparencia en los actos del Estado y la regulación del derecho fundamental de acceso a la información consagrado en la Constitución. Esta ley señala que toda información que posea el Estado se presume pública (salvo las excepciones contenidas en la misma ley), que el Estado adopta medidas básicas que garantizan y promueven la transparencia en la actuación de las entidades públicas y que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad. Esta ley, cuyo reglamento fue aprobado en agosto de 2003 (DS N° 072-2003-PCM), establece un marco normativo en teoría suficiente en materia de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Baca (2012) analiza aspectos vinculados a la calidad de la información sobre presupuesto público disponible al público, la facilidad de acceso a esta información y la participación ciudadana en el proceso presupuestario, referidos a la agricultura familiar y campesina en el Perú. Sin embargo, sus alcances se pueden generalizar al conjunto del presupuesto público. Por ejemplo, en cuanto a la calidad de la información, la Oficina de Información (OFI) del MEF pone a disposición del público un sistema para acceder a información presupuestal por funciones (ver Cuadro 8), Ministerio, Gobierno Regional, o Municipalidad, siguiendo la cadena funcional programática hasta el nivel de producto/proyecto.¹⁸ Este sistema también presenta información presupuestal por fuente de financiamiento (recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, etc.), por tipo de gasto (corriente y de capital) y por ámbito geográfico (región). Baca (2012) señala que cuando los Gobiernos Regionales o Municipalidades tienen un presupuesto elevado y manejan muchos proyectos la información se vuelve muy agregada. Otro defecto señalado por este autor es que no existe información presupuestal desagregada por género, grupos de edad o grupos poblacionales (comunidades campesinas, comunidades nativas, etc.).

Además, la LTAIP estipula que cada entidad pública disponga de un portal web que contenga, entre otros datos, información sobre las adquisiciones de bienes y servicios (montos

18. <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos).¹⁹ Estos portales también deben contener la siguiente información presupuestaria de cada entidad pública:

- **Presupuesto:** ingresos, gastos, financiamiento y resultado operativo.
- **Proyectos de inversión pública en ejecución:** presupuesto total del proyecto, presupuesto del año correspondiente, nivel de ejecución y presupuesto acumulado.
- **Personal:** número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares nombrados o contratados por un periodo mayor a tres meses en el plazo de un año; rango salarial por categoría y el gasto total en remuneraciones, bonificaciones y cualquier otro concepto de índole remunerativo.
- **Procesos de selección de contrataciones y adquisiciones:** valores referenciales, nombres de contratistas y montos de los contratos; penalidades, sanciones y costo total, de ser el caso.

La información debería poder ser consultada desde cualquier computadora con Internet pero Baca (2012) señala que es de difícil acceso para el ciudadano, pues requiere cierta familiaridad con la lógica de la organización del presupuesto, lo que demanda un conocimiento conceptual y técnico previo. Esto es fácilmente comprobable por cualquier persona que realice una consulta presupuestal en la página web del MEF. Algo similar sucede con las consultas a través de las páginas web de las entidades públicas: utilizan la misma clasificación que el MEF para presentar la información presupuestal, un problema grave ya que, más allá de hacer disponible la información (lo que es un avance importante), el hecho de que no esté presentada de forma amigable aporta poco al control y monitoreo ciudadano de las autoridades, a la rendición de cuentas y a la construcción de la ciudadanía en general.

Existen excepciones por iniciativa de los titulares de las entidades correspondientes. Baca (2012) señala, por ejemplo, que la Municipalidad de la Provincia de Espinar, en la Región Cusco, brinda información a través de su página web sobre los proyectos de inversión en ejecución, varios de ellos a favor de familias campesinas dedicadas a la actividad pecuaria, promoviendo así la participación ciudadana.²⁰ Este caso parece ser la excepción más que la regla en el país.

Respecto de la participación ciudadana en el proceso presupuestario, se promulgó en julio de 2003 la Ley Marco del Presupuesto Participativo (LMPP) (Ley N° 28056)²¹ que incorpora la participación ciudadana en la programación de los presupuestos de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales (GGRR y LL) (principio de participación). La LMPP busca establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los Planes de Desarrollo Concertados de los GGRR y LL.

19. Todo ciudadano puede solicitar información presupuestal y de otra índole al amparo de la LTAIP: le debe ser entregada en un plazo máximo de entre 7 y 12 días laborables. Se carece de registros acerca del grado de cumplimiento de esta disposición.

20. <http://www.muniespinar.gob.pe/web2.0/obras/ejecucion-de-obras.html>

21. Reglamentada en noviembre de 2003 vía DS 171-2003-EF.

Asimismo, esta ley señala que los presupuestos de los GGRR y LL son objeto de difusión por los medios posibles de información para que la población pueda tener conocimiento de ellos (principio de transparencia). En virtud de esta ley, la sociedad civil participa activamente en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los GGRR y LL “con énfasis en los gastos de inversión de acuerdo con las Directivas y Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público” del MEF (Art. 5).

Asimismo, la LMPP indica que los mecanismos de vigilancia participativa son los que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades. En virtud de los primeros, los GGRR y LL están obligados a usar los medios a su alcance para lograr la adecuada y oportuna información de los ciudadanos sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público. Del mismo modo, los presidentes de los GGRR y los alcaldes están obligados a rendir cuentas de manera periódica ante las instancias de presupuesto participativo,²² sobre los avances de los acuerdos en la programación participativa y en el presupuesto total de la entidad. Finalmente, el MEF en coordinación con los GGRR y LL programa e implementa acciones de capacitación dirigidas a los agentes del presupuesto participativo para los fines de programación y vigilancia participativa.

La evaluación del desempeño del presupuesto participativo en el Perú es un tema pendiente. Basta señalar un punto respecto de la cobertura del presupuesto participativo. En primer lugar, dado que el Gobierno Nacional (GN) no está sujeto a él, un alto porcentaje del presupuesto público queda fuera del alcance de la norma. En 2012, por ejemplo, el PIA del GN correspondió al 68% del total del presupuesto del sector público. Solo el 32% quedó potencialmente bajo la LMPP, del que correspondió 15,5% del total del presupuesto público a los GGRR y el 16,5% restante a los GGLL. En segundo lugar, lo que se somete a discusión en las instancias del presupuesto participativo es el presupuesto de inversión. En 2012, el PIA de inversión de los GGRR alcanzó al 23,6% de su PIA total, mientras que en los GGLL esta cifra alcanzó al 45,6%. En suma, el PIA potencialmente incluíble en el presupuesto participativo en 2012 alcanzó al 11,2% del total del PIA del sector público, esto es, lo que correspondió al PIA de inversión de los GGRR y LL.²³ En la práctica, habría alcanzado niveles mucho menores, pues no todo el PIA de inversión de los GGRR y LL se sujetan al presupuesto participativo; solo una fracción. También debe considerarse que, en muchos casos, los proyectos de inversión son multianuales, con lo que mucho del PIA de inversión de un año ya está comprometido en la continuación de proyectos iniciados en años anteriores. No se dispone de una base de datos que entregue esta información de forma clara: ¿Qué porcentaje del PIA de los GGRR y LL en cada año se somete a las normas del presupuesto participativo para nuevos proyectos? ¿Qué porcentaje se destina a la continuación de proyectos iniciados en años anteriores aprobados por presupuesto participativo? y ¿Qué porcentaje se destina a la continuación o a nuevos proyectos determinados por las autoridades de los GGRR y LL (no presupuesto participativo)? Sería necesario contar con esta información para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo del presupuesto público.

22. Estas son: el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital.

23. 3.489,5 millones de soles de PIA de inversión de los GGRR más 7.163,4 millones de soles de los GGLL de un PIA total del sector público de 95.534,7 millones en 2012.

V. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA: MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR, ESCASA DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA Y PREDOMINANCIA DE UNIDADES PRODUCTIVAS DE BAJA PRODUCTIVIDAD Y DE PEQUEÑA ESCALA

Los principales rasgos de la estructura productiva del Perú son las siguientes:

A. MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR: CANASTA EXPORTADORA DOMINADA POR MINERALES Y EXPORTACIONES NO TRADICIONALES POCO SOFISTICADAS

Hausmann y Klinger (2008) identifican a la insuficiente diversificación y sofisticación de la estructura productiva y de la canasta exportadora como la restricción limitante (binding constraint) al crecimiento económico en el Perú. El Cuadro 11 muestra la composición de las exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales desde los años 60. Durante la década pasada, casi tres cuartas partes de las exportaciones eran tradicionales, como en los 80. Más de la mitad todavía son exportaciones mineras.

CUADRO 11
Perú: Exportaciones de bienes, 1961-2012
(Porcentaje del total a precios corrientes)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2012
Tradicionales	93,1%	86,6%	74,1%	69,6%	73,7%	76,3%
- Mineras	43,2%	48,0%	45,4%	46,0%	56,3%	56,0%
No tradicionales	6,9%	13,7%	25,9%	30,5%	26,3%	23,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Se puede argumentar que este resultado está distorsionado por los precios internacionales extraordinariamente altos de las materias primas durante los últimos años: tiende a sobrerrepresentar la participación de las exportaciones tradicionales en la canasta exportadora. Más relevante sería comparar la tasa de crecimiento de los volúmenes de ambos tipos de exportaciones. El Cuadro 12 revela que, entre 2002 y 2012, las exportaciones no tradicionales crecieron a una tasa acumulada de 197,3% en términos reales, casi 3,7 veces más rápido que el volumen de las exportaciones tradicionales (53,6%).

CUADRO 12
Perú: Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes, 2003-2012
(US\$ a precios constantes de 2002)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2003-2012 ^a
XT	5,1	9,4	15,1	-5,2	1,8	5,4	4,4	-1,0	10,7	-0,3	53,6
XNT	10,8	25,0	16,1	13,3	13,3	13,1	-13,3	15,2	18,4	7,7	197,3

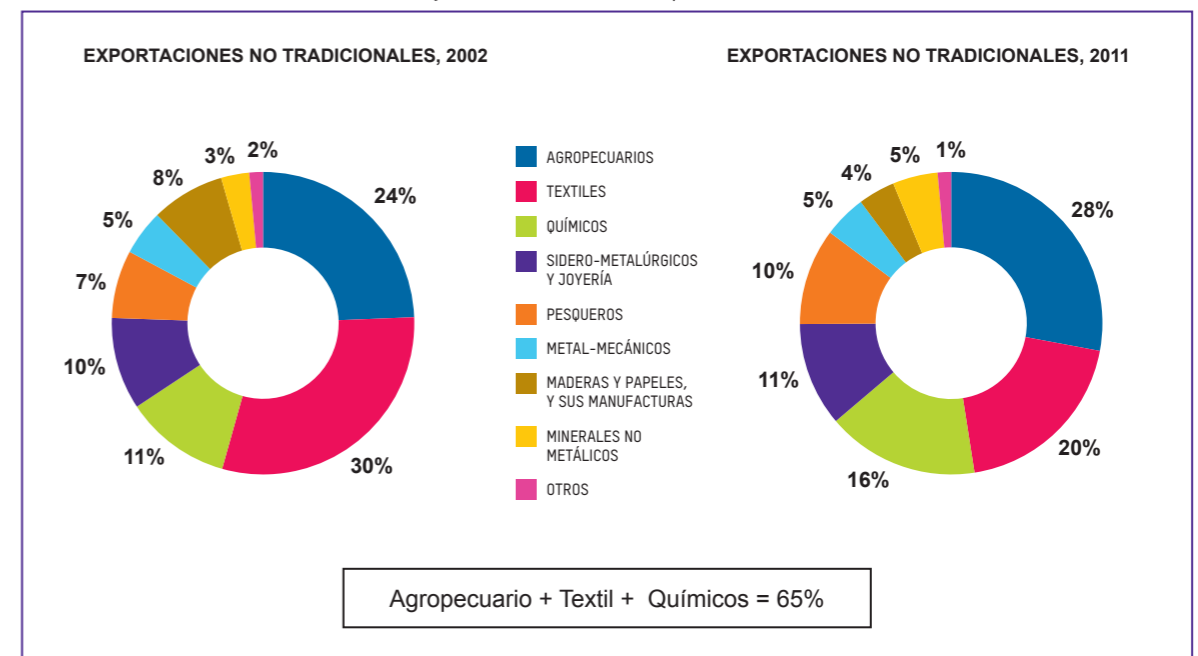
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

a Acumulado.

Nota: XT = exportaciones tradicionales; XNT = exportaciones no tradicionales.

Las notables tasas de crecimiento registradas por las exportaciones no tradicionales presentadas en el Cuadro 12 podrían llevar a la conclusión de que la economía peruana está en un sendero correcto; indicarían que la canasta exportadora se está diversificando y sofisticando rápidamente. Sin embargo, por lo menos dos aspectos recomendarían tomar con prudencia esta optimista conclusión. Primero, es más fácil crecer a tasas más altas partiendo de niveles más bajos. Este es uno de los factores que subyace a la acelerada expansión del volumen de las exportaciones no tradicionales desde 2003. Pero mucho más importante es observar que la estructura de las exportaciones no tradicionales no ha experimentado mayores cambios desde 2002. A pesar de que se puede argumentar que una década es un periodo demasiado corto para esperar grandes cambios en este aspecto, es verdad que al haberse casi triplicado las exportaciones no tradicionales durante este periodo en términos reales, se esperaría la aparición de nuevos sectores. El Gráfico 9 muestra que esto no ha sucedido: tanto en 2002 como en 2011, casi dos terceras partes de las exportaciones no tradicionales correspondieron a productos agrícolas, textiles y químicos.

GRÁFICO 9
Perú: Composición de las exportaciones no tradicionales por sectores, 2002 y 2011
(Porcentaje en nuevos soles a precios corrientes)

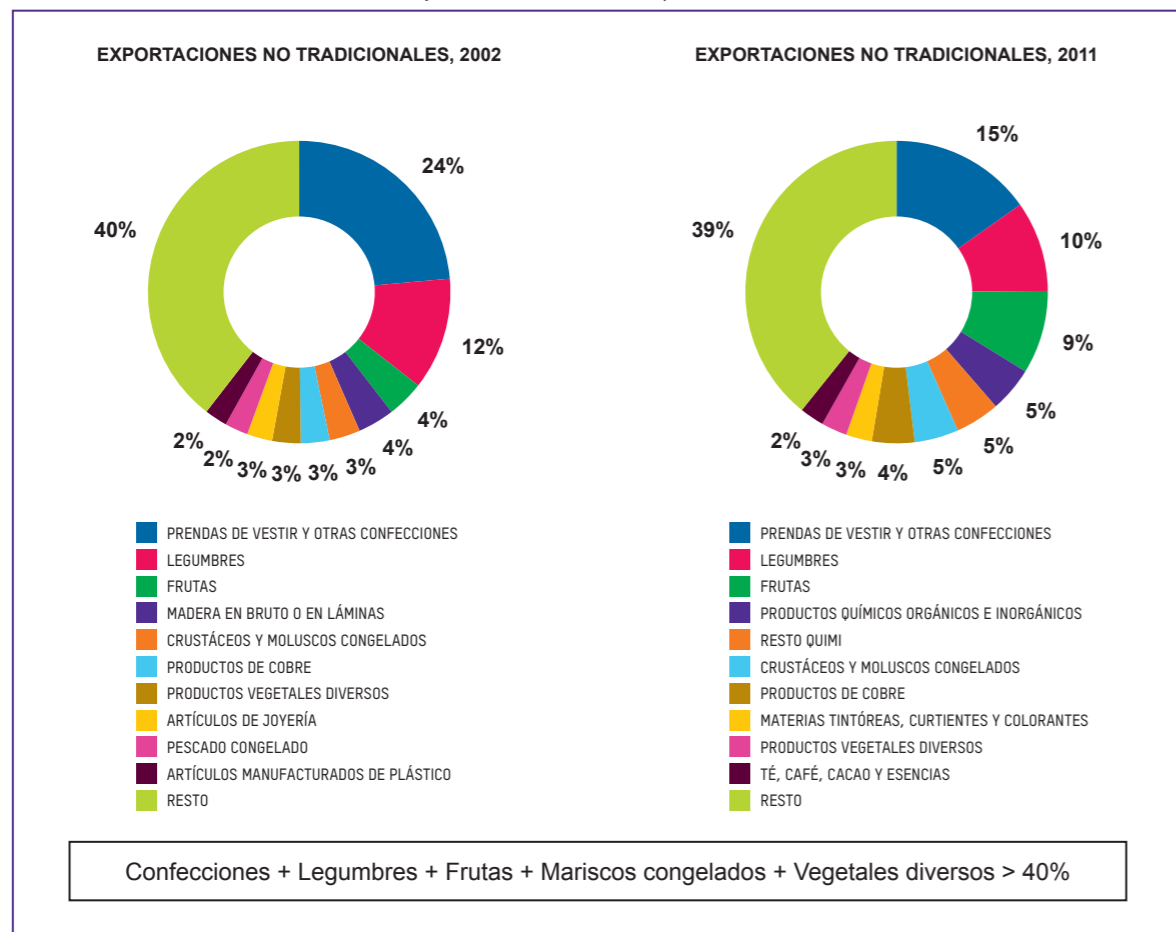


Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

Y si a nivel de sectores no se observa mayor diversificación de las exportaciones no tradicionales, a nivel de productos no hay mayor sofisticación. El Gráfico 10 revela, por ejemplo, que tanto en 2002 como en 2011, 5 productos con escasa sofisticación en términos de contenido tecnológico y de conocimiento: confecciones, legumbres, frutas, mariscos congelados y ciertos vegetales, representaron más del 40% de las exportaciones no tradicionales.

GRÁFICO 10

Perú: Composición de las exportaciones no tradicionales por productos, 2002 y 2012
(Porcentaje en nuevos soles a precios corrientes)



Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

B. ESCASA DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA: BAJA COMPLEJIDAD ECONÓMICA QUE REVELA REDUCIDO NIVEL DE CONOCIMIENTO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

El bajo nivel de diversificación y sofisticación de la estructura productiva peruana, evidenciado por las características de la canasta exportadora, coloca al país en desventaja a nivel internacional. Estos inconvenientes van más allá de la dependencia de la exportación de materias primas y la vulnerabilidad de la actividad económica de los vaivenes en los precios internacionales de los minerales. El punto es que la canasta exportadora de un país refleja su nivel de desarrollo y sus perspectivas de prosperidad. Para verificar este argumento, se puede utilizar el Índice de Complejidad Económica (ICE) introducido por Hausmann. Hidalgo et. al. (2011), que resume el conocimiento productivo embebido en la economía. La complejidad

económica (diversificación y sofisticación) refleja la cantidad de conocimiento incorporada en la estructura productiva de un país. De este modo, no sorprende la alta correlación entre el ICE y el nivel del PBI por habitante. Excluyendo el ingreso generado por las actividades extractivas, asociado más a la geología que al conocimiento, estos autores encuentran que el ICE explica cerca del 73% de las diferencias en el PBI per cápita de los 128 países considerados en su libro. Esto significa que la complejidad económica está relacionada con el nivel del PBI por habitante, lo que implica la existencia de una correlación positiva y significativa entre ambas variables.

La relación entre el ICE y el PBI per cápita es incluso más fuerte: el ICE no solo es síntoma de prosperidad; existe una relación de causalidad entre ambas variables. De hecho, sobre la base de regresiones con datos de panel para 128 países para las tasas de crecimiento promedio anual del PBI por habitante en 1968-1978, 1978-1988 y 1988-2008, Hausmann. Hidalgo. et. al. (2011) encuentran que un aumento de una desviación estándar en el ICE – algo experimentado por Tailandia entre 1970 y 1985– genera un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo del PBI per cápita de 1,6% por año.

Como conclusión, la complejidad económica es vital porque ayuda a explicar las diferencias en los niveles del PBI per cápita entre países y, lo que es más importante, ayuda a entender y a predecir el crecimiento económico: países con mayor ICE exhiben un crecimiento económico más acelerado. La complejidad económica de un país está íntimamente relacionada con la variedad y la sofisticación de los bienes que produce y exporta.

El Cuadro 13 muestra el lugar que ocupan diferentes países en el ranking mundial de acuerdo con el valor de su ICE en 2008, último año disponible en la fuente. El Perú ocupa el puesto 89 entre los 128 países considerados y el 17 entre los 21 países de América Latina y el Caribe incluidos: solo supera a Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela. En la región, el ranking es liderado por México, con el puesto 20 a nivel global. Fuera de América Latina y del Caribe, destacan Singapur y Corea del Sur; superan incluso a los Estados Unidos en el ranking mundial. China e India ocupan los puestos 29 y 51, respectivamente. Estos dos países, líderes de las naciones emergentes durante los últimos años, exhiben niveles de ICE mucho mayores que los sugeridos por sus niveles de PBI per cápita. Por ejemplo, China está mejor ubicado que Malasia en el ICE, pero tiene un PBI por habitante apenas superior a la mitad de este. En definitiva, el Perú no califica bien en el ranking mundial de complejidad económica. Como consecuencia, el Ministerio de la Producción (2011a) enfatiza en la necesidad de una política industrial que genere un proceso sostenido de diversificación y sofisticación de la estructura productiva y de la canasta exportadora del país.

CUADRO 13
Ranking del Índice de Complejidad Económica, 2008

	RANKING MUNDIAL	RANKING REGIONAL	REGIÓN	PBI PER CÁPITA (US\$, 2009)
Japón	1	1/16	Este del Asia y Pacífico	39.738
Alemania	2	1/16	Europa Occidental	40.670
Singapur	7	2/16	Este del Asia y Pacífico	36.537
Corea del Sur	12	3/16	Este del Asia y Pacífico	17.078

	RANKING MUNDIAL	RANKING REGIONAL	REGIÓN	PBI PER CÁPITA (US\$, 2009)
Estados Unidos	13	½	Norteamérica	45.989
Irlanda	18	10/16	Europa Occidental	51.049
México	20	1/21	América Latina y el Caribe	8.143
España	28	13/16	Europa Occidental	31.774
China	29	5/16	Este del Asia y Pacífico	3.744
Malasia	34	7/16	Este del Asia y Pacífico	7.030
Canadá	41	2/2	Norteamérica	39.599
India	51	¼	Sudamérica	1.192
Brasil	52	4/21	América Latina y el Caribe	8.230
Colombia	54	5/21	América Latina y el Caribe	5.126
Argentina	57	7/21	América Latina y el Caribe	7.626
Chile	78	12/21	América Latina y el Caribe	9.644
Pakistán	82	¼	Sur de Asia	955
Paraguay	86	15/21	América Latina y el Caribe	2.242
Uganda	87	7/26	África Subsahariana	490
Honduras	88	16/21	América Latina y el Caribe	1.918
Perú	89	17/21	América Latina y el Caribe	4.469
Ecuador	93	18/21	América Latina y el Caribe	4.202
Nicaragua	97	19/21	América Latina y el Caribe	1.069
Bolivia	101	20/21	América Latina y el Caribe	1.758
Venezuela	111	21/21	América Latina y el Caribe	11.490
Mauritania	128	26/26	África Subsahariana	919

Fuente: Hausmann, Hidalgo et. al. (2011).

C. PREDOMINANCIA DE UNIDADES PRODUCTIVAS DE BAJA PRODUCTIVIDAD Y DE PEQUEÑA ESCALA: CONFIGURACIÓN DE CÍRCULO VICIOSO MICROEMPRESA – BAJA PRODUCTIVIDAD – INFORMALIDAD – POBREZA

Otra de las características sobresalientes de la economía peruana es la preeminencia de microempresas –definidas como empresas de hasta 10 trabajadores– a niveles muy por encima de los registrados en otros países. El Cuadro 14 compara las estructuras productivas por tamaño de firma en el Perú, Chile, Italia y Francia en 2008. Los dos países europeos son conocidos como experiencias exitosas en el desarrollo de pequeñas empresas durante las últimas décadas. Como se observa, 97,1% de las firmas peruanas eran microempresas, por encima de los otros países, particularmente Chile. Más aún, solo 2,2% de las empresas peruanas eran pequeñas, menos de la tercera parte de la cifra registrada por Chile, y menos de la mitad de aquellas observadas en Italia y en Francia.

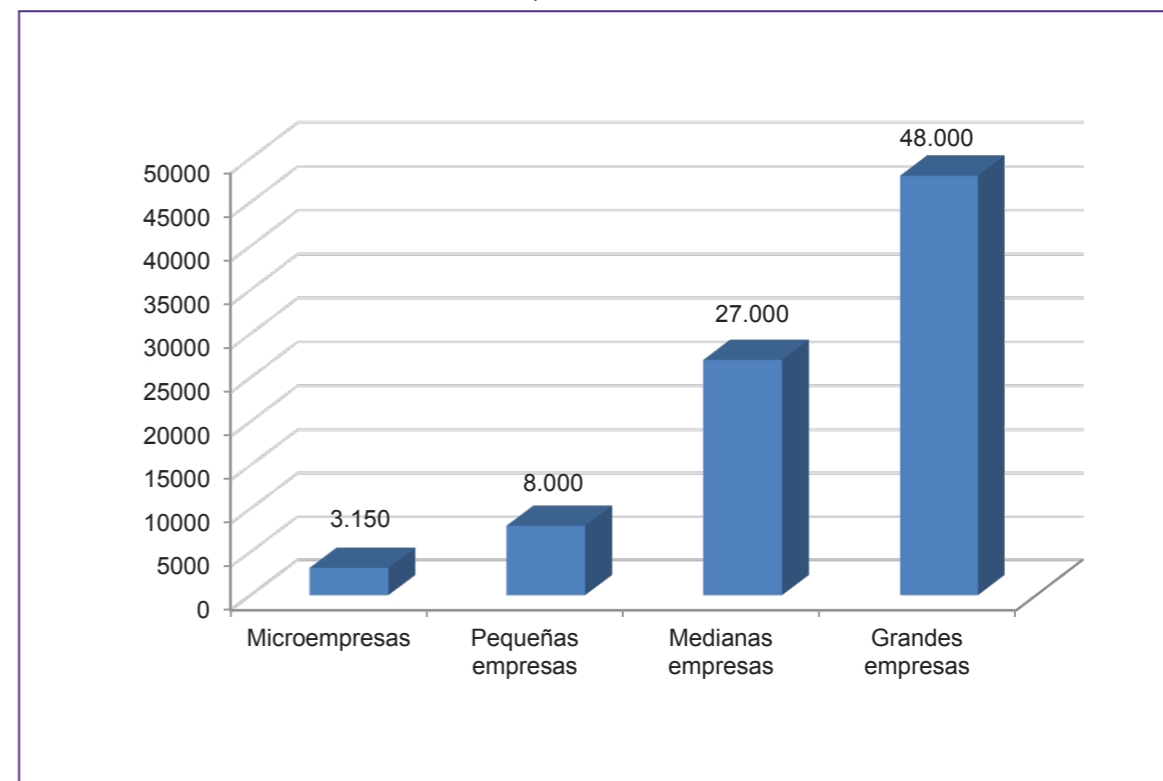
CUADRO 14
Estructura productiva por tamaño de empresa, 2008
(Porcentaje de todas las firmas)

	FRANCIA	ITALIA	CHILE	PERÚ
Micro	92,6%	94,7%	90,4%	97,1%
Pequeña	5,9%	4,8%	7,8%	2,2%
Mediana	0,8%	0,5%	1,2%	0,5%
Grande	0,6%	0,1%	0,6%	0,2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Francia), Instituto Nacional de Estadística (Italia), OIT y SERCOTEC (Chile), e Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú).

¿Por qué es importante el tamaño de la empresa? A pesar de historias exitosas tales como las mencionadas de Francia e Italia, existe evidencia de que las micro y pequeñas empresas (MYPE) exhiben mucho menores niveles de productividad que las empresas medianas y grandes. De acuerdo con Chacaltana (2008), en 2006 el producto anual por trabajador en las microempresas del país fue de US\$3.150, cerca del 40% del nivel registrado por las pequeñas empresas (US\$8.000), inferior al 12% del nivel alcanzado por las medianas empresas (US\$27.000) y alrededor del 7% de la cifra registrada por las grandes empresas (US\$48.000), como se muestra en el Gráfico 11.

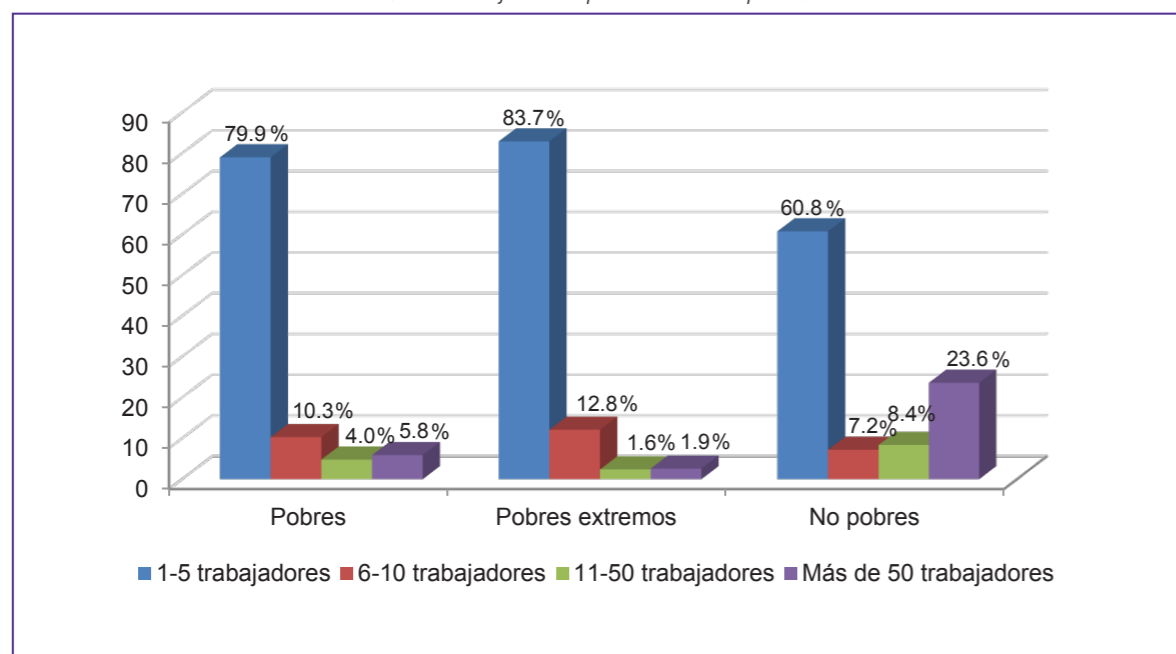
GRÁFICO 11
Perú: Producto anual por trabajador por tamaño de firma, 2006
(US\$ a precios corrientes)



Fuente: Chacaltana (2008).

El hecho de que las firmas más pequeñas tengan menor producto por trabajador no es solo debido a que tiendan a mostrar menor promedio de capital físico por persona. En el Perú, también se explica por los menores niveles de capital humano exhibidos por los trabajadores que se concentran en las microempresas. Es evidente que los pobres tienen menores niveles de capital humano que los ricos, dado sus menores niveles de educación (Gráfico 4) y otros elementos conducentes a la acumulación de capital humano como la salud. El Gráfico 12 muestra que la vasta mayoría de la población pobre estaba empleada en microempresas de hasta 10 trabajadores en 2011. La cifra excedió el 90% en los pobres y el 96% en los pobres extremos.

GRÁFICO 12
Perú: Empleo por tamaño de empresa de acuerdo con la condición de pobreza, 2011
(Porcentaje de la población ocupada)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Nota: No han sido publicadas las cifras para 2012.

De este modo, la correlación entre baja productividad, microempresa y pobreza aparece evidente en el Perú. Pero existe otro ingrediente en esta "trampa de pobreza": la informalidad. De acuerdo con el Ministerio de la Producción (2011b), en 2008-2009 había más o menos dos MYPE informales por cada MYPE formal, como se muestra en el Cuadro 15.

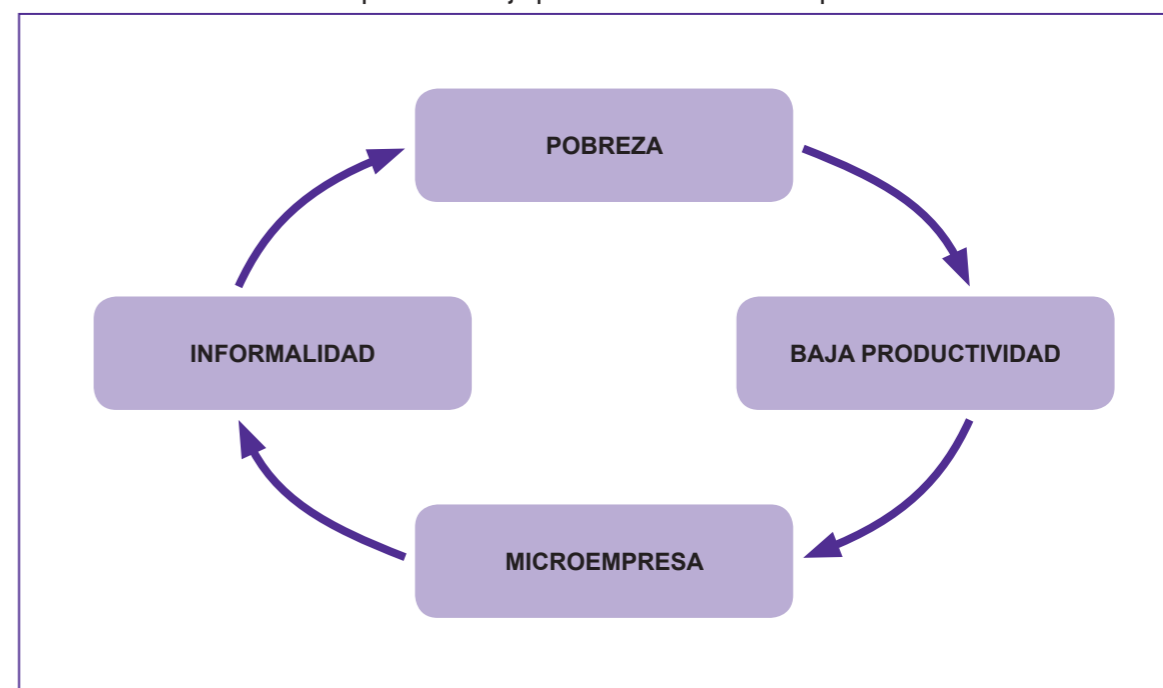
CUADRO 15
Perú: MYPE formales e informales, 2008-2009
(Porcentaje)

Año	FORMAL	INFORMAL	TOTAL
2004	22,1%	77,9%	100,0%
2006	28,5%	77,5%	100,0%
2008-2009	33,1%	66,9%	100,0 %

Fuente: Ministerio de la Producción (2011b).

Puede entonces decirse que los pobres en el Perú tienen menores niveles de educación (Gráfico 4), muestran menor productividad laboral (Gráfico 11), están concentrados en las MYPE (Gráfico 12) y la mayoría están en la economía informal (Cuadro 15). Esta dinámica se muestra en el Diagrama 1 y constituye un círculo vicioso que debe ser cortado si se pretende que el crecimiento económico sea inclusivo y sostenible. La fragmentación del mercado laboral, al impedir a un vasto sector de trabajadores y de empresas el acceso a la economía formal, es vista como la principal explicación de la informalidad (Banco Mundial, 2007).

DIAGRAMA 1
Círculo vicioso de pobreza – baja productividad – microempresa – informalidad



Fuente: Elaboración propia.

Varios autores han documentado que la economía informal en el Perú es gigantesca.²⁴ Machado (2014) estimó el tamaño de la economía informal en 29,6% del PBI oficial en 2011. Este autor encuentra que el principal factor explicativo de la informalidad en el Perú en 1980-2011 es el bajo nivel de productividad agregada, medida como el PBI per cápita. Esto es consistente con la idea de que para promover una masiva formalización de empresas se requiere aumentar el nivel de productividad de las MYPE informales antes que seguir reduciendo los costos a través de regímenes tributarios y laborales preferenciales. El fracaso en los intentos de incentivar la formalización de las MYPE en el Perú vía dispositivos legales en 2003 y en 2008²⁵ puede explicarse por su énfasis en reducir los costos de la formalidad, ofreciendo menores tasas impositivas y el cumplimiento menos riguroso de las regulaciones laborales, en lugar de concentrarse en aumentar los beneficios de la formalidad a través de incrementos de productividad.

24. Ver, por ejemplo, Loayza (1997) y Vulletin (2008).

25. Ley N° 2015, Ley de Formalización de Micro y Pequeñas Empresas, julio de 2003; Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas y de Acceso al Empleo Decente, junio de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: HOJA DE RUTA

En esta sección se recapitulan los principales aspectos del diagnóstico fundamentados en las secciones anteriores. Cada uno puede ser tomado en cuenta de manera individual o colectiva, dependiendo de la orientación que se le quiera dar al Plan Operativo hasta 2016 y al énfasis que se desee imprimir a las campañas.

A nivel del marco general del desempeño de la economía peruana, los aspectos principales son:

- i) La tasa de crecimiento ha sido superior al promedio de América Latina desde los años 90 y se ha acelerado durante la década pasada, superando a muchos países emergentes alrededor del mundo.
- ii) El rápido crecimiento ha ido de la mano con un mejoramiento notable en los principales indicadores macroeconómicos.
- iii) Si bien la pobreza monetaria se ha reducido desde 2001 de manera significativa y sostenida, las disparidades territoriales son abismales, con algunas regiones mostrando niveles de pobreza iguales a la mitad de sus poblaciones.
- iv) La desigualdad en la distribución del ingreso se ha reducido menos de lo esperado para las altas tasa de crecimiento económico, manteniéndose a niveles superiores que a mediados de los años 90 y 80.
- v) Los niveles de escolaridad de la población en situación de pobreza no mejoraron mayormente, a pesar del acelerado crecimiento económico.

Así, se reconocen los avances observados respecto del crecimiento económico (puntos (i) y (ii)) pero se señalan las deficiencias en términos de las asimetrías, sobre todo regionales (y campo-ciudad) (punto (iii)), en que la distribución del ingreso sigue siendo peor que a mediados de los años 90 y 80 (punto (iv)), y en que la escolaridad de los pobres no ha sufrido mayor mejora a pesar del acelerado crecimiento (punto (v)). Si no se reconocen los logros en el crecimiento y en las cifras macroeconómicas destacados en los dos primeros puntos, se pierde el equilibrio en la evaluación y se corre el riesgo de que el mensaje no llegue al ser tachado de sesgado o en exceso negativo.

Respecto del sistema tributario, los aspectos generales del diagnóstico son:

- i) Baja recaudación como para financiar servicios públicos en cantidad y calidad suficientes, y menor que la sugerida por el nivel del PBI por habitante del país.
- ii) Estructura de la recaudación basada en impuestos indirectos, lo que causa que el sistema tributario tenga un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso.
- iii) Altos niveles de evasión, sobre todo en el impuesto a la renta.
- iv) Recaudación del impuesto a la renta altamente dependiente de las rentas mineras.
- v) Multiplicidad de exoneraciones, deducciones y tratos tributarios preferenciales de distinta naturaleza que erosionan la recaudación y complican la administración tributaria, sin beneficios claros para el país.

En cuanto al sistema tributario, no existen ni existirán condiciones para impulsar una verdadera reforma tributaria hasta el nuevo periodo gubernamental. La gran resistencia política y los poderosos intereses económicos que moviliza en contra (dos caras de la misma moneda), hace que solo tenga alguna viabilidad al inicio del gobierno, cuando las autoridades suelen contar con mayor iniciativa y capital político.

Mientras tanto, pueden plantearse algunos temas de estudio, discusión o campaña. En primer lugar, el fiasco del llamado impuesto especial y del gravamen especial a la minería que, junto con el nuevo esquema de regalías (que debía capturar lo que se denominó durante la campaña electoral "impuesto a las sobreganancias mineras"), comenzó ofreciendo recaudar US\$3.000 millones anuales extra durante la campaña presidencial. Luego, bajó a S/. 3.000 una vez culminadas las negociaciones entre el gobierno y los empresarios mineros en agosto de 2011, para recaudar en 2012 la tercera parte, una vez hechos los cálculos descontando lo que se dejaba de recaudar por concepto de impuesto a la renta, al contabilizar estas contribuciones como gasto de la base gravable. Al final, el nuevo esquema de tributación de la minería recaudó en 2012 solo unos S/. 1.000 millones adicionales a lo que hubiera recaudado con el esquema vigente hasta el tercer trimestre de 2011. Tal vez el mejor momento de introducir un verdadero impuesto a las sobreganancias (windfall tax) sea en 2014, cuando los precios de los minerales estén a la baja. Sería interesante estudiar cuáles son las alternativas de su diseño.

En segundo lugar, transparentar todas las empresas que tienen convenios de estabilidad tributaria (CET) y las condiciones: cuánto se deja de recaudar por esos tratamientos especiales, cuáles son los beneficios que recibe el país, cuándo y hasta cuándo se dieron, a qué empresas se los otorgaron, quién decide las condiciones de su asignación, ante quiénes rinden cuentas, etc. Esto debe incluir el no pago del impuesto a la renta por reinversión de utilidades, la doble depreciación de activos para el cálculo de la base del impuesto a la renta, entre otros tratamientos tributarios preferenciales.

En tercer lugar, destacar que el Perú recauda muy poco para su nivel de desarrollo: tal como se muestra en la tercera sección, se está entre 2,5 y 3 puntos porcentuales del PBI por debajo de lo que se debería recaudar. Asimismo, destacar que la distribución del ingreso del Perú es peor que a mediados de los años 90 y 80 y que el sistema tributario la empeora. En consecuencia, la mayor recaudación debería provenir de impuestos directos.

Finalmente, aprovechar la coyuntura de menor recaudación del impuesto a la renta de la actividad minera y el consiguiente menor canon para las regiones para discutir el tema de la necesidad de “desmineralizar” la economía peruana o de hacerla menos dependiente de los vaivenes de la economía mundial y de las cotizaciones internacionales de los metales. Esto aplica no solo para la recaudación tributaria, sino también para la estructura productiva en general.

Por el lado del proceso presupuestario y del manejo del gasto público, los aspectos relevantes identificados son:

- i) Disciplina fiscal que ha permitido alcanzar superávits presupuestarios y reducir la deuda pública a niveles sostenibles en el largo plazo.
- ii) Incrementalismo en la asignación de recursos presupuestarios y el no establecimiento de prioridades en el gasto público por la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo.
- iii) Ineficiencia en la ejecución del presupuesto y del gasto público: baja calidad e insuficiente cobertura de los servicios públicos y bajo impacto de los programas y políticas públicas.
- iv) Insuficientes mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que permiten la elusión de responsabilidades y recortan la participación ciudadana.

Este es un tema de la mayor relevancia, por lo que el mensaje debería ser: mantener el equilibrio fiscal (punto (ii)) pero a mayores niveles de recaudación tributaria y de gasto público. Contrario a lo que pregonan los sectores interesados en minimizar al Estado privatizando la mayoría de los servicios públicos, el Estado peruano es muy pequeño para el nivel de desarrollo del país. De hecho, los recursos públicos son insuficientes, como lo demuestran las reiteradas huelgas del sector salud en 2013 o la carencia de fondos, revelada ese mismo año por el propio Presidente de la República para mejorar la llamada “propina” a los jóvenes que realizan el servicio militar.

Para hacer viable cualquier reforma tributaria es indispensable atarla a una reforma del gasto público que rompa con la inercia presupuestaria y garantice eficiencia asignativa (punto (ii)) y que mejore sustancialmente la ejecución del presupuesto y la eficiencia operativa del gasto público (punto (iii)), promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (punto (iv)). Se trata de una reforma fiscal que combine reforma tributaria y reforma del gasto público, promoviendo la discusión de la posibilidad de un Pacto Fiscal en el Perú. Esto es de la mayor relevancia: una reforma del gasto sin reforma tributaria integral no contará con suficientes recursos para desplegar todo su potencial, sobre todo en materias fundamentales como la educación y la salud públicas. No solo hay que gastar mejor, también hay que gastar sustancialmente más en estos sectores. El Perú está entre los últimos países de América Latina en cuanto a recursos públicos destinados a estos sectores tanto como porcentaje del PBI como del presupuesto público.²⁶

26. Por ejemplo, en el bienio 2009-2010, CEPAL (2012) ubica al Perú en el penúltimo lugar en el nivel de gasto público en América Latina y el Caribe en educación y en salud. En el primer caso, el gasto del Gobierno General del país alcanzó 3,5% del PBI, frente al 5,5% promedio de la región; en el segundo, las cifras fueron de 1,5% y 3,5% del PBI, respectivamente.

Varios son los temas que merecen profundizarse en el análisis en esta área. En primer lugar, debería revisarse el estudio de Mostajo (2002) sobre el sistema presupuestario peruano, para verificar su actualidad. No se conoce estudio más completo (e independiente) sobre el tema. En segundo lugar, debe evaluarse el alcance e impacto del PpR sobre el sistema presupuestario y el manejo del gasto público durante los últimos años. Pareciera que muchos de los funcionarios del MEF creen que el PpR es una fórmula mágica que resuelve todos los problemas. Aunque este enfoque no está exento de críticas y su implementación siempre acarrea dificultades²⁷, no se conoce una evaluación rigurosa e independiente al respecto. En tercer lugar, tampoco se conoce un balance sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aunque ya lleva varios años funcionando. El tema del SNIP es particularmente importante para los GGRR y LL porque se han reiterado las críticas a este sistema responsabilizándolo de la baja ejecución de los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales. Finalmente, una evaluación del desempeño del Presupuesto Participativo en los GGRR y LL durante los últimos años también sería de mucha utilidad pues sus resultados tampoco parecen haber sido satisfactorios.

Un tema crucial que atraviesa toda esta discusión es la descentralización. A más de 10 años desde su inicio, es necesario evaluar de manera integral los alcances, logros y limitaciones de este proceso para rediseñarlo y relanzarlo. Existen dos propuestas de descentralización fiscal que datan de 2010: de los GGRR (ANGR, 2010) y otra de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF, 2010). Asimismo, existen varios informes y evaluaciones de la misma comisión (CMMDF 2012a y 2012b) y una síntesis de toda esta discusión elaborada por Molina (2013). Este material ha tenido poco impacto en la agenda de políticas públicas en el país. Se propone que la descentralización sea un eje principal de trabajo, dadas sus tremendas implicancias para el marco fiscal vigente (recaudación tributaria; proceso presupuestario y manejo del gasto público; transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, entre otros aspectos), así como para la estructura productiva vía los Planes Regionales de Desarrollo Concertados y los Planes Regionales de Competitividad. En tal sentido, es necesario un estudio que sintetice las propuestas vigentes y los pros y contras de cada una. Pareciera que en este tema sobran propuestas pero hay mucho desorden y poca claridad en la discusión.

La significativa reducción de los ingresos provenientes del canon minero y el malestar e inquietud que ya se empezaron a manifestar durante el segundo semestre de 2013 (y que se prolongarán durante 2014), crean un contexto favorable para replantear el debate acerca de la descentralización. Parecería que el punto de partida de esta discusión será irremediamente una nueva ley de asignación/reparto del canon entre las localidades y regiones que gozan de estos recursos y aquellas que no disponen de ellos, así como mecanismos para sustituir estos ingresos en momentos de declive de las cotizaciones internacionales de los minerales. Dadas las perspectivas de la economía mundial, esta situación no es solo coyuntural y podría extenderse más allá de 2016: no se vislumbra que el superciclo de precios internacionales de materias primas observado entre 2004 y 2012 pueda repetirse en la presente década.

27. Por ejemplo, PpR no es lo mismo que Gestión por Resultados (GpR), sino solo un componente; muchas veces pareciera que son usados de forma intercambiable.

Quizás la mejor entrada a este tema de reforma no sea desde el nivel nacional (“de arriba hacia abajo”), sino desde el nivel subnacional (regional o local, “de abajo hacia arriba”), aprovechando experiencias valiosas como la observada en la Provincia de Espinar. Es un lugar común en la opinión pública nacional/limeña que los GGRR y LL son especialmente ineficientes y que usan mal los recursos públicos. Para contribuir a esclarecer esta imputación, sería recomendable realizar estudios acerca de la eficiencia del gasto público a nivel subnacional, comenzando por el nivel regional, a fin de establecer un ranking de la eficiencia del gasto de los GGRR, desde el inicio del proceso de descentralización en 2003. A partir de eso se podrán identificar las “mejores prácticas” en las tres o cuatro regiones que resulten más eficientes a fin de extraer lecciones y ver la manera de implementarlas en las otras regiones, con los correspondientes ajustes. Estos modelos o prácticas a imitar partirían de la realidad peruana actual y no de experiencias extrañas que poco tienen que ver con la realidad regional. Se sugiere la construcción de una frontera de eficiencia del gasto público regional que permita identificar a las regiones que están por sobre la frontera de las que están por debajo de ella, aplicando las técnicas de free disposable hull (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2005; Machado, 2008) o de data envelopment analysis (Herrera y Pang, 2005).

Para terminar, en cuanto a la estructura productiva, las principales características diagnosticadas son:

- i) Modelo primario-exportador: Canasta exportadora dominada por productos tradicionales, en especial minerales, mientras que las exportaciones no tradicionales son poco complejas.
- ii) Estructura productiva poco diversificada y sofisticada.
- iii) Predominancia de unidades productivas de baja productividad y de pequeña escala que configuran una trampa de pobreza: baja productividad – microempresas – informalidad – pobreza.

La estructura productiva nacional determina la alta dependencia del crecimiento, de la disponibilidad de divisas y de la recaudación tributaria de la demanda mundial de materias primas y de la evolución de los precios internacionales de los minerales. Además, la actividad minera no es amigable con el medio ambiente y genera numerosos conflictos sociales. Se ha visto que esta manera de insertarse en la economía mundial, si bien puede conducir a altas tasas de crecimiento económico en épocas de precios altos de las materias primas, genera un crecimiento desigual y asimétrico, abriendo brechas significativas de productividad y de bienestar entre campo y ciudad, entre regiones, y entre tamaños de empresas. Si esto ocurre en situaciones de bonanza de la economía mundial, es fácil imaginar qué pasará en un periodo de reflujo en las cotizaciones internacionales de los minerales.

En el discurso presidencial de 2012 se anunció que el gobierno iba a presentar una propuesta de nueva relación con la minería. No ha sucedido. Durante el discurso presidencial de 2013, se anunció un Plan Nacional de Industrialización que, a inicios de 2014, tampoco había sucedido. Más allá de los discursos, es evidente que el MEF no cree en la necesidad de aplicar políticas de desarrollo productivo, sectoriales o industriales. Se sigue heredando el pensamiento más recalcitrante de los años 90: la mejor política industrial es la que no existe porque se supone que son las llamadas “fuerzas de mercado” las mejores (y únicas) guías para la inversión privada hacia los sectores y actividades más productivas (y rentables) de acuerdo

con las ventajas comparativas del país. Eso no ha cambiado en la actual administración. De allí que exista bastante escepticismo acerca de la real voluntad política respecto de la industrialización del aparato productivo nacional o de la diversificación y sofisticación de la estructura productiva.

En este contexto, como lo planteado en el tema fiscal, parecería que la mejor manera de impulsar cambios sería comenzando por el nivel subnacional, a partir de los Planes de Desarrollo Concertados regionales o locales y de los correspondientes Planes de Competitividad. Se puede aprovechar la experiencia en la Provincia de Espinar y otras localidades para apoyar planes que aborden el tema del desarrollo productivo en paralelo al de la recaudación, del presupuesto y del gasto público. Habría que partir de estudios que apliquen la metodología de “Diagnóstico del Crecimiento” (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005) que tienen la ventaja de priorizar la agenda de políticas de crecimiento y de desarrollo productivo. De este modo, se podrán concentrar los escasos recursos disponibles en aquella limitante cuya eliminación tiene la mayor probabilidad de generar el mayor impacto positivo sobre el crecimiento económico y el desarrollo productivo. A nivel regional, existe este tipo de estudios para Cajamarca (Mendoza y Gallardo, 2011) y Junín (Armendáriz, Jaramillo y Zegarra, 2011).

REFERENCIAS

- Afonso A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, vol. 123, n. 3-4.
- Agosin M. R., A. Barreix y R. Machado (eds.). (2005). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- ANGR (2010). *Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Documentos de Debate 4. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales*. Elaborado por Luis Alberto Arias y Carlos Casas.
- Armendáriz E., F. Jaramillo y L. F. Zegarra (2011). *Las barreras al crecimiento económico en Junín. Diagnóstico & Propuesta 48*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Marzo.
- Baca T. E. (2012). *Presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú. Informe de investigación para Oxfam*. Octubre.
- Banco Mundial (2007). *Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Elaborado por G. E. Perry, W. E. Malloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. Washington, DC.
- Barreix A., J. Roca y L. Villela (2007). *Fiscal policy and equity estimation of the progressivity and redistributive capacity of taxes and social public expenditure in the Andean countries*. Documento de Trabajo 33, Instituto Latinoamericano de Integración. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campos E. y S. Pradhan (1996). *Budgetary institutions and expenditure outcomes. Binding governments to fiscal performance*. Policy Research Working Paper 1646. Policy Research Department. Banco Mundial.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2012*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Centro Nacional de Planificación Estratégica.
- Chacaltana J. (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo. Julio.
- CMMDF (2010). *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*. Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Lima. Diciembre.
- CMMDF (2012a). *Valoración de las propuestas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*. Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Agosto.
- CMMDF (2012b). *Actualización del diagnóstico del proceso de descentralización fiscal*. Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Agosto.
- Hausmann R., D. Rodrik y A. Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. En J. Stiglitz y N. Serra (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press.
- Jiménez J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (2010) (comps.). *Evasión y equidad y América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Gómez Sabaini J. C. (2010). *Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*. Presentación en el seminario Finanzas públicas y evasión en América Latina, Antigua, Guatemala, 25 y 26 de agosto de 2010.
- Hausmann R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes, M. A. Yildirim (2011). *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity*. Center for International development at Harvard University, Harvard Kennedy School of Government y Macro Connections MIT Lab.
- Hausmann R. y B. Klinger (2008). *Growth diagnostics: Perú*. Country Department Andean Group Region Working Paper PE-P1074. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herrera S. y G. Pang (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: An efficiency frontier approach*. Policy Research Working Paper 3645. Policy Research Department. Banco Mundial.
- Machado, R. (ed.) (2008). *Un gasto que valga. Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*. Publicaciones especiales sobre el desarrollo 7. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machado R. (2011). *La reforma tributaria en el Perú*. No publicado.
- Machado R. (2014). *La economía informal en el Perú: Magnitud y determinantes 1980-2011*. Apuntes Revista de Ciencias Sociales 74. Universidad del Pacífico. Lima (de próxima aparición).
- MEF (2013). *"Evaluación global de la gestión presupuestaria 2012"*. Dirección General de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF (2011). *El Sistema Nacional de Presupuesto. Guía Básica*. Dirección General de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas. Julio.
- Mendoza W. y J. Gallardo (2011). *Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca*. Serie Estudios Regionales 2. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Diciembre.
- Ministerio de la Producción (2011a). *Política de desarrollo productivo, productividad y competitividad: Necesidad, lineamientos generales y arreglo institucional*. Diciembre.
- Ministerio de la Producción (2011b). *Estadísticas Micro y Pequeña Empresa 2010*. Dirección General de MYPE y Cooperativas. Setiembre.

- Molina Martínez R. (2013). Informe final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Programa Gobernabilidad e Inclusión. Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ. Mayo.
- Mostajo R. (2002). El sistema presupuestario en el Perú. Serie Gestión Pública 17. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schick A. (1998). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Governance, Regulation, and Finance Division. World Bank Institute. Banco Mundial.
- Societas (2013). Evaluación de la inversión pública y privada en Espinar desarrollada en el marco del Proyecto Minero Tintaya. Informe preliminar para Oxfam. Societas Consultora de Análisis Social. Junio.
- SUNAT (2009). Estimación del incumplimiento en el impuesto general a las ventas durante el año 2008. Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
- SUNAT (2011). Informe de gastos tributarios 2012. Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

SOBRE EL AUTOR

Roberto Machado es Master of Science en Economía del Desarrollo por la Universidad de Oxford, Reino Unido. También es Magíster en Economía con mención en Crecimiento Económico y Economía Internacional por la Universidad de Chile. Se graduó como Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre 2001 y 2007 trabajó como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington DC, Estados Unidos.

Entre 2007 y 2010 fue Oficial de Asuntos Económicos en la Oficina Subregional para el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Puerto España, Trinidad y Tobago. Es editor o coeditor de tres libros publicados por el BID en Washington DC. Sus publicaciones incluyen artículos en el *Journal of Development Studies* y en el *Journal of International Development*.

Después de servir entre 2011 y 2012 como Asesor del Despacho del Viceministerio de Industria y MYPE del Ministerio de la Producción del Perú, se desempeña como consultor independiente para diversas instituciones públicas y privadas, del Perú y del extranjero.



OXFAM