



100 años
1922 - 2022

POLÍTICA MONETARIA

La dinámica reciente de la inflación doméstica: una evaluación de factores externos y domésticos

FINANZAS

¿Qué nos dice el Global Findex 2021 sobre la inclusión financiera en el Perú?

ANÁLISIS

El presupuesto por resultados en el Perú: experiencias y posibilidades

ÍNDICE DE INCERTIDUMBRE ECONÓMICA CON INFORMACIÓN DE 100 AÑOS



MEMORIA
2021



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ
100 AÑOS | 1922 - 2022



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

NUEVOS BILLETES - FAMILIA 2021 20 Y 50 SOLES

ANVERSO 20 SOLES - JOSÉ MARÍA ARGUEDAS



ANVERSO 50 SOLES - MARÍA ROSTWOROWSKI

El Banco Central de Reserva del Perú pone en circulación nuevos billetes de S/ 20 y S/ 50 que incorporan modernos diseños, nuevos motivos y renovados elementos de seguridad, dentro de su programa de emisión de la nueva familia de billetes. Con estos billetes se rinde homenaje a destacados personajes de nuestra literatura e historia del siglo XX, resaltando además nuestra variada flora y fauna.

Además, los nuevos billetes se destacan por la incorporación de nuevos elementos de seguridad de alta tecnología, los cuales facilitan su reconocimiento por parte del público.

Estos billetes circularán simultáneamente con los anteriores billetes.



REVERSO 20 SOLES
CÓNDOR



REVERSO 50 SOLES
JAGUAR

Para mayor información acerca de los billetes, visita: www.bcrp.gob.pe



Sumario

MONEDA

Setiembre 2022



MONEDA
es una publicación del
Banco Central
de Reserva del Perú
www.bcrp.gob.pe

PRESIDENTE JULIO VELARDE FLORES /
DIRECTORES GERMÁN ALARCO TOSONI
/ ROXANA BARRANTES CÁCERES / MARYLIN
CHOY CHONG / DIEGO MACERA POLI /
CARLOS OLIVA NEYRA / JOSÉ TÁVARA MARTÍN /
GERENTE GENERAL EDUARDO TORRES LLOSA
VILLACORTA / **EDITOR DE LA REVISTA**
JOSÉ ROCCA ESPINOZA.

ISSN (impreso): 1991 - 0592
ISSN (digital): 1991 - 0606

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 95-1359-1515.

- Las opiniones vertidas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores.
- Jirón Santa Rosa 441-445, Lima.
Teléfono: 613 2061 www.bcrp.gob.pe

-
- 4 100 MEMORIAS Y UN ÍNDICE DE INCERTIDUMBRE ECONÓMICA**
MARCO VEGA Y VALENTINA PINELO
Propuesta de un indicador para medir la incertidumbre económica del Perú entre 1922 y 2022.
-
- 10 LA DINÁMICA RECIENTE DE LA INFLACIÓN DOMÉSTICA: UNA EVALUACIÓN DE FACTORES EXTERNOS Y DOMÉSTICOS**
ALAN LEDESMA, GERSON CORNEJO Y DAVID FLORIÁN
Presentación de un escenario contrafactual del impacto de las cotizaciones de los *commodities* en la inflación total.
-
- 18 ¿QUÉ NOS DICE EL GLOBAL FINDEX 2021 SOBRE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL PERÚ?**
MARÍA GRACIA GARCIA Y ARTURO ANDÍA
Comparación de los avances y barreras de la inclusión financiera entre diversos países y el Perú.
-
- 24 EXPERIENCIAS DE TRIBUTACIÓN EN LOS SERVICIOS DIGITALES**
RUBÉN LEMA
Revisión de acciones globales en el ámbito digital frente a los retos de los esquemas tradicionales de tributación.
-
- 30 EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: EXPERIENCIA Y POSIBILIDADES**
ROSENDO PALIZA
Desarrollo del presupuesto por resultados (PpR) en el Perú desde 2008.
-
- 36 LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL Y EL AVANCE EN EL CIERRE DE BRECHAS DE SALUD Y EDUCACIÓN EN EL PAÍS**
CARLOS MENDIBURU, OMAR GHURRA Y RITA HUARANCCA
Análisis de la relación de la evolución de la inversión pública y las brechas de indicadores sociales a nivel de las diferentes regiones del país.
-
- 42 LA COMPETITIVIDAD, LA CORRUPCIÓN Y EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO**
CARLOS MENDIBURU E IVÁN COSVALENTE
Descripción de la relación entre competitividad y crecimiento, así como de las implicancias de la corrupción sobre el crecimiento de largo plazo.
-
- 48 MANUEL LORENZO DE VIDAURRE Y LA ANHELADA REPÚBLICA DE LA LEY**
CARMEN MC EVOY
Vida y obra del primer presidente de la Corte Suprema de Justicia, en los albores del Perú republicano.
-

100

memorias

y un índice de incertidumbre ECONÓMICA

MARCO VEGA* Y VALENTINA PINELO**

Este artículo presenta una medida de incertidumbre económica basada en el texto de las memorias del BCRP de los últimos 100 años. El indicador muestra una tendencia persistente de aumento de incertidumbre desde la década de los 50, fenómeno parecido al encontrado en medidas de incertidumbre estimadas para EE. UU. Además, el indicador estimado para Perú muestra cómo ha ido variando la contribución de diversos factores asociados con la incertidumbre económica en este centenario.



* Subgerente de Investigación Económica del BCRP
marco.vega@bcrp.gob.pe



** Pontificia Universidad Católica del Perú
valentina.pinelo@pucp.edu.pe

El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) cumplió 100 años de fundación este 2022. Su creación se produjo el 9 de marzo de 1922, durante el segundo gobierno del presidente Augusto B. Leguía. A partir de esta fecha, el Banco Central ha publicado una memoria anual donde informa sobre los aspectos más resaltantes del ámbito económico y las políticas económicas llevadas a cabo. Las cien memorias publicadas hasta 2021 —que están disponibles en formato digital en el portal del BCRP— son una muestra viva de la evolución histórica de la economía peruana en las últimas diez décadas. En este artículo se utiliza el contenido textual de dichas memorias con el fin de extraer información sobre el grado de incertidumbre económica prevalente en el centenario transcurrido.

En un periodo largo, que ha sido testigo de varios ciclos económicos, es conocido que el nivel de incertidumbre afecta a las variables económicas agregadas como el consumo, la inversión y la actividad económica. La incertidumbre económica es una aproximación a la varianza de ciertas variables macroeconómicas como el PBI, la misma que varía en el tiempo de manera estocástica. Por su parte, los episodios de crisis o recesión económica son generalmente periodos de alta varianza o volatilidad macroeconómica. Estudios como los de Justiniano y Primiceri (2008), Bloom (2009) y Fernández-Villaverde et al. (2011) han explorado teóricamente cómo la incertidumbre afecta a dichas variables.

En términos empíricos, la incertidumbre macroeconómica se puede medir utilizando la volatilidad implícita de la bolsa de valores, la dispersión transversal de la productividad de las empresas o a través de la incorporación de la volatilidad estocástica a los choques estructurales de un modelo de vectores autorregresivos (VAR). En general, la medición de la incertidumbre a través del tiempo trata de capturar no simplemente el comportamiento promedio de las variables (primeros momentos), sino también la evolución de los segundos momentos o volatilidades.

Una forma empírica adicional de medir la incertidumbre es a través del análisis textual. El estudio pionero sobre este método es de Baker et al. (2016), que introduce la idea de contar términos asociados a incertidumbre económica y política a partir de los principales periódicos impresos. El estudio demostró que un simple conteo de estos términos a través del tiempo puede capturar muy bien el grado de incertidumbre; además, este indicador, así extraído, tiene efectos importantes sobre variables económicas.

El estudio de Baker et al. (2016) se basa en la frecuencia de artículos en 10 periódicos estadounidenses importantes que contienen al menos un término predefinido en las siguientes tres categorías



La incertidumbre económica es una aproximación a la varianza de ciertas variables macroeconómicas como el PBI, la misma que varía en el tiempo de manera estocástica.



(economía, incertidumbre y política): “económico” o “economía”; “incierto” o “incertidumbre”; y “Congreso”, “déficit”, “Reserva Federal”, “legislación”, “regulación” o “Casa Blanca”. El objetivo de este índice, que se conoce como Economic Policy Uncertainty (EPU), es capturar la incertidumbre sobre quién tomará las decisiones de política económica, qué acciones de política económica se emprenderán y cuándo, y los efectos económicos de dichas acciones (o inacciones).

Numerosos estudios han seguido este tipo de análisis. En algunos casos, la extracción y conteo de estas palabras es manual, mientras que en otros casos se realiza enteramente a través de programas de aprendizaje de máquina. Por ejemplo, Manela y Moreira (2017) construyeron un índice de incertidumbre a partir de 1890 basado en artículos de primera plana de *The Wall Street Journal*. El estudio emplea como medida de incertidumbre el comovimiento entre las coberturas de primera plana y el índice de volatilidad VIX¹ para construir un nuevo índice que se conoce como volatilidad implícita en noticias [*news implied volatility* (NVIX)]. El método de dichos autores supone que la variación temporal de los temas tratados por la prensa económica es una buena aproximación de la evolución de las preocupaciones de los inversionistas respecto a dichos temas.

El presente artículo sigue la línea de Baker et al. (2016) para construir un índice de incertidumbre a partir del conteo de palabras asociadas al concepto de incertidumbre. A diferencia de los trabajos mencionados, que utilizan medios de prensa escrita para extraer las palabras, el ejercicio que se realiza aquí utiliza las memorias del BCRP.

¹ El índice de volatilidad VIX —que es calculado por el Chicago Board Options Exchange (CBOE) en tiempo real— mide la volatilidad de los precios en el índice S&P 500.

Es plausible suponer que la comunicación de un banco central plasmada en las memorias sea más ponderada que la comunicación de noticias o eventos a través de la prensa. Por lo general, los bancos centrales buscan reducir cualquier exceso de incertidumbre que pueda surgir a partir de los eventos económicos. Por ello, como se verá líneas abajo, el conjunto de palabras que se tienen que analizar para poder extraer incertidumbre a partir de las memorias es más amplio que el que se seleccionaría cuando se usan periódicos, pues un banco central, en general, es cuidadoso con los términos que utiliza.

DATOS Y METODOLOGÍA

Los datos utilizados en este artículo son los textos de las memorias del BCRP. Al conjunto total de 100 memorias se le denomina usualmente como corpus. Dado que un subconjunto de estas memorias corresponde a documentos físicos escaneados, primero se interpretaron las imágenes escaneadas como texto. Este procedimiento implicó dos pasos: i) la generación de archivos de imagen en formato JPG a partir de las memorias en formato PDF accesibles en el portal web del BCRP, procedimiento automatizado a través de la librería pdf2image en el *software* Python; y ii) la aplicación del motor Tesseract para el reconocimiento óptico de caracteres (*optical character recognition-OCR*) a través de Python. Este motor está basado en redes neurales del tipo LSTM (*long short-term memory*), que son especialmente idóneas para clasificar secuencias de imágenes.

Una vez extraído el texto de las memorias escaneadas, se completó todo el corpus de memorias en formato de base de datos de serie de tiempo, la misma que contiene los textos completos de cada publicación indexada por año de referencia.

PROCESAMIENTO DEL TEXTO

Con la base de datos construida, se realizó un pre-procesamiento estándar de la parte textual que incluyó la limpieza, la tokenización² y la normalización de los textos. Por un lado, la limpieza del texto consistió en corregir errores de detección en encabezados, número de páginas, cuadros, entre otros, al momento de extraer los textos, tales como palabras incompletas o mal detectadas. Por otro lado, la tokenización consistió en dividir las cadenas de texto largas en listas de subcadenas denominadas tokens. Finalmente, la normalización se compuso de dos pasos: i) la eliminación de las puntuaciones, los símbolos y los *stop words*³; eliminación o conversión de los números a sus equivalentes en palabras; y conversión de mayúsculas a minúsculas;

y después ii) la reducción de las palabras conjugadas a sus raíces lingüísticas mediante la lematización, de modo que, por ejemplo, “encontraran” y “encuentras” se conviertan en “encontrar”.

MÉTODO

Para poder aplicar los métodos del lenguaje de procesamiento natural es necesario transformar los textos a expresiones numéricas. Para ello, se empleó el método de ponderación de términos, denominado *tf-idf*⁴, que mide el grado de importancia de las palabras a lo largo del corpus al castigar tanto a los términos raros como a los muy frecuentes.

Para obtener el *tf-idf* se calculó primero la frecuencia de cada palabra, llamada también *tf* (*term frequency*). Este indicador es la relación entre la frecuencia de un término o palabra en el documento correspondiente y el número total de palabras de dicho documento.

$$tf_{j,d} = \frac{\text{conteo de } j \text{ en } d}{\text{número de palabras en } d}$$

Donde *j* denota a cada palabra o término y *d* representa cada memoria. En segundo lugar, las frecuencias de términos o recuentos de términos se multiplicaron por la frecuencia de documento inversa de un término en la colección de documentos (*idf*). Esto se realizó para que las palabras que son comunes en la mayoría de los documentos del corpus tengan menos peso o no se incluyan en el vector, pues estas palabras no tendrían contenido relevante (Ashok & Mehram, 2009). Por lo tanto, el *idf_j* de la palabra *j* se define de la siguiente manera:

$$idf_j = \log \left(\frac{N}{df_j + 1} \right);$$

donde *N* es el número total de documentos en el corpus, y *df_j* es el número total de documentos que contienen la palabra *j* (ocurrencia de *j* en *N* documentos).

Por lo tanto, se obtiene la puntuación *tf-idf_{j,d}* de la palabra *j* en el documento *d* de la siguiente manera:

$$tf-idf_{j,d} = tf_{j,d} \times \log \left(\frac{N}{df_j + 1} \right)$$

Como último paso en la construcción del índice, luego de haber calculado los *tf-idf_{j,d}* de cada palabra *j*, se establecieron las palabras que podían estar asociadas al concepto de incertidumbre. La selección y clasificación que se realizó está basada en el criterio de los autores y se presenta en el Cuadro 1.

² La tokenización se refiere a la identificación tokens dentro del corpus. Los tokens son las unidades más pequeñas con significado dentro de un texto. Se refieren usualmente a palabras, pero pueden ser también caracteres, partes de una palabra y hasta signos de puntuación.

³ Los *stop words* son palabras vacías que no tienen un significado por sí solas, sino que modifican o acompañan a otras. Estas palabras vacías son términos comunes, como ‘el’, ‘y’, ‘yo’, entre otros, que son muy frecuentes en el texto y, por lo tanto, no transmiten información sobre el tema específico de un documento.

⁴ El término *tf-idf* representa las siglas de *term frequency-inverse document frequency*.

CUADRO 1 ■ Términos utilizados por tipo de incertidumbre

Tipos de incertidumbre	Palabras
Central	Incertidumbre, riesgo, dispersión, variabilidad, volatilidad, temor, tensión.
Negatividad	Depresión, deterioro, recesión, desaceleración, dificultades, desfavorable, negativo, adverso, desconfianza, retroceso, contracción.
Alteración	Distorsión, perturbación, choque, trastorno, desbalance, desequilibrio, presiones, desajuste, alteración, fluctuación, disturbios, inestabilidad.
Geopolítico/político	Crisis, guerra, conflicto, paralización, paro, elección, huelga, electoral, geopolítico, protesta, inmovilización, bloqueo.
Naturaleza	Desastres, niño, niña, sequía, covid, pandemia, coronavirus, anomalía, sismo, plaga, inundación, lluvia, epidemia, ómicron, delta.

ELABORACIÓN: PROPIA.

Se establecieron cinco tipos de incertidumbre. La incertidumbre central estuvo vinculada directamente al término “incertidumbre” y palabras cercanas como “riesgo”, “variabilidad”, “volatilidad”, entre otras. El segundo tipo de incertidumbre tuvo que ver con eventos negativos en general, como “depresión”, “deterioro” o “desconfianza”, que ocurren principalmente en escenarios de baja actividad económica. Un tercer tipo de incertidumbre fue etiquetado como alteración al representar cambios, distorsiones o desajustes, respecto a una situación presumiblemente mejor. Finalmente, la cuarta y quinta forma de incertidumbre fueron las más exógenas respecto a la economía. Estas fueron la incertidumbre geopolítica y política (“guerra”, “crisis”, “conflicto”, entre otros) y la incertidumbre asociada a factores naturales (“desastres”, “niño”, “sequía”, “covid”, entre otros).

Una vez determinados los términos a incorporar en el índice de incertidumbre económica, agrupados en el conjunto de términos I , y calculadas también sus correspondientes frecuencias de términos (tf) y la medida $tf-idf$, se procedió a calcular el índice de incertidumbre económica (IIE) de cada memoria d según la siguiente expresión:

$$IIE_d = \sum_{j \in I} tf_{j,d}$$

Es decir, se sumaron todas las frecuencias de términos que pertenecen al conjunto de palabras que definen incertidumbre dentro de cada una de las memorias. Adicionalmente, dado que el número de páginas de las memorias se ha ido incrementando en los años, se realizó un ajuste de cada publicación de acuerdo con el promedio móvil a 10 años del tamaño de páginas de las memorias. En particular, se utilizó la siguiente fórmula:

$$IIE_d^{adj} = IIE_d \times f_d$$

Donde f_d es el factor de ajuste definido como la división entre el número de páginas del documento d y el promedio móvil del número de páginas correspondientes a 10 memorias centradas en d . Ambos índices, el simple y el ajustado, mostraron en general un comportamiento similar. Se reportaron en este documento solo los resultados del cálculo del índice de incertidumbre económica ajustado.

RESULTADOS

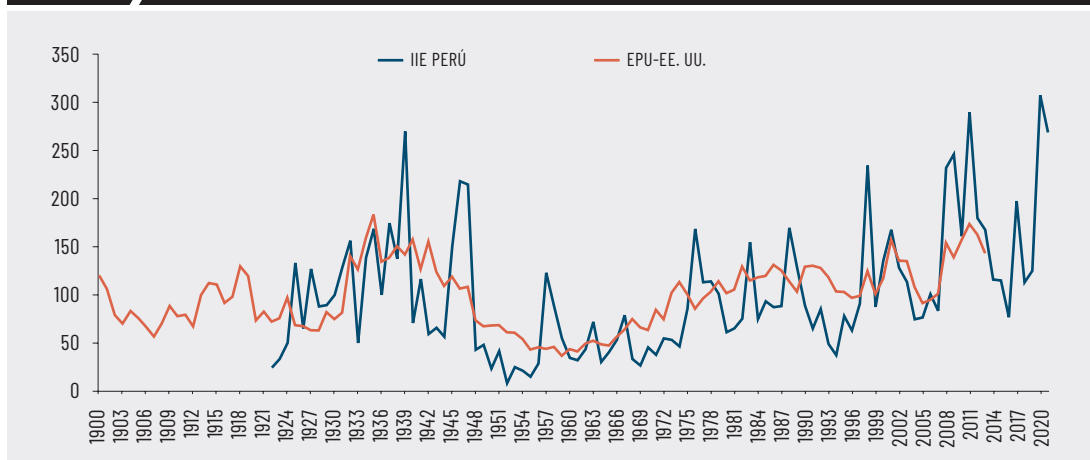
El Gráfico 1 (p. 8) presenta el IIE calculado para Perú de acuerdo con el método descrito líneas arriba y se compara con el Economic Policy Uncertainty (EPU) calculado por Baker et al. (2016). Se aprecian dos hechos saltantes. Primero, ambos



La medida de incertidumbre estimada tiene cierta semejanza con la medida de incertidumbre EPU estimada para EE. UU. **en cuanto a su comportamiento de largo plazo, pero tiene particularidades asociadas a la historia económica peruana en este centenario.**



GRÁFICO 1 ■ Comparación de índices de incertidumbre IIE Perú vs. EPU EE. UU.



FUENTE: EL IIE-PERÚ ES CALCULADO CON EL MÉTODO EXPUESTO EN ESTE ESTUDIO. EL EPU-EE. UU. ES EXTRAÍDO DE BAKER ET AL. (2016). PARA GRAFICAR EL EPU, SE CALCULÓ EL PROMEDIO DE CADA AÑO DESDE 1900 HASTA 2013 PUESTO QUE EL ÍNDICE ESTÁ CONSTRUIDO A FRECUENCIA MENSUAL. PARA FINES DE COMPARACIÓN, LOS ÍNDICES ORIGINALES SE DIVIDIERON ENTRE EL PROMEDIO HISTÓRICO DE CADA ÍNDICE Y SE MULTIPLICARON POR 100.

índices alcanzaron valores mínimos en la década de los cincuenta del siglo pasado. Posterior a dicha década, se observó una tendencia creciente en el patrón de incertidumbre hasta los tiempos actuales. Es decir, la cantidad de incertidumbre tendió a aumentar desde dicha fecha, tanto en Perú como en EE. UU. Un segundo elemento resaltante de la comparación fue que el IIE de Perú es más volátil que el EPU de EE. UU. El IIE de Perú muestra picos —algo extremos— de incertidumbre cada cierto año.

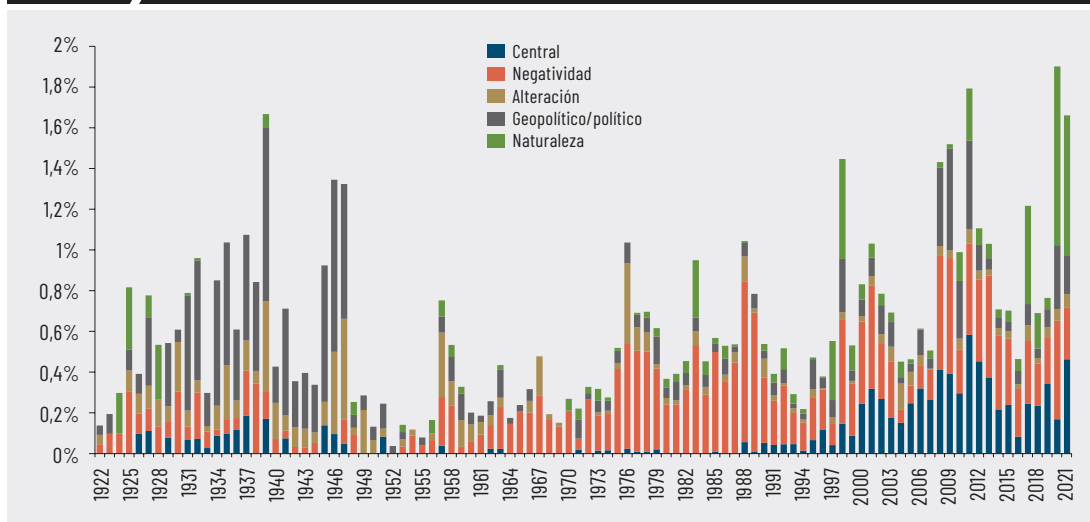
El Gráfico 2 presenta el IIE y la participación de cada tipo de incertidumbre definido en el Cuadro 1. Se puede observar algunos patrones interesantes. Por ejemplo, la incertidumbre central —después de un periodo de calma de cuatro décadas— empezó a subir fuertemente a partir de la década de los 90 y alcanzó su máximo en

2011. Sin embargo, el porcentaje de participación de esta incertidumbre alcanzó su pico en el periodo 2005-2007 (Gráfico 3), periodo asociado a una alta volatilidad de los mercados internacionales.

De acuerdo con los resultados, la incertidumbre asociada a negatividad fue muy importante entre las décadas del 60 y 80, importancia que disminuyó un poco a partir de 1990. En los 50 años que van desde 1947 hasta 1996, la incertidumbre asociada a negatividad explica el 54 por ciento del IIE (Gráfico 3) y, en algunos años, llega a explicar hasta más del 80 por ciento del IIE (años 1965, 1968, 1969, 1972, 1975, 1985, 1987, 1989).

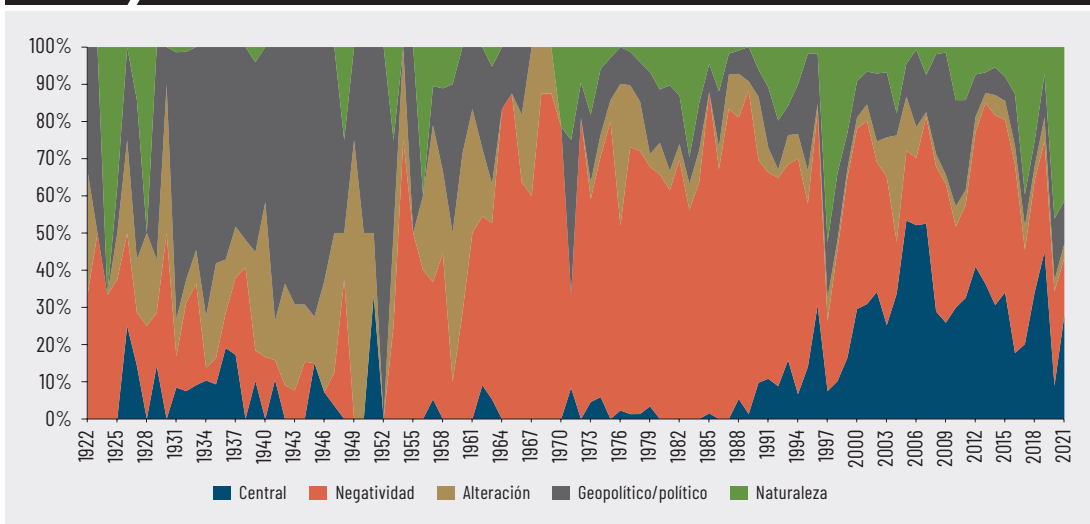
La incertidumbre asociada al concepto de alteración del estado normal de la economía tuvo una presencia fuerte en el periodo inicial; luego

GRÁFICO 2 ■ Evolución de la IIE por componentes



ELABORACIÓN: PROPIA.

GRÁFICO 3 ■ Participación porcentual de cada tipo de incertidumbre en el IIE



ELABORACIÓN: PROPIA.

pasa a tener una participación mediana; y finalmente pasar a ser un componente muy pequeño en los últimos 20 años. Este concepto está asociado a la existencia de desequilibrios, desajustes o alteraciones macroeconómicas que han sido reducidos al mínimo por la institucionalización de buenas prácticas de política macroeconómicas en las dos últimas décadas.

La incertidumbre geopolítica y política fue más importante hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. El peso de esta incertidumbre como porcentaje de la IIE total también se puede apreciar en el Gráfico 3. En el periodo entre 1922 y 1946, la incertidumbre geopolítica y política explica el 48 por ciento del IIE.

Finalmente, la incertidumbre asociada a la naturaleza tuvo picos importantes en años específicos. Por ejemplo, en 1924 hubo una sequía extrema que afectó a la agricultura y en 1925 un Niño Costero extremo. También, en el período 82-83, se elevó este tipo de incertidumbre asociada al Fenómeno El Niño, y lo mismo ocurrió en 1997 y 2017. Los años 2020 y 2021 están marcados por la pandemia del COVID-19.

CONCLUSIÓN

En este artículo se muestra que es posible capturar una medida de incertidumbre a partir del texto de las memorias del BCRP de estos últimos 100 años. La medida de incertidumbre estimada tiene cierta semejanza con la medida de incertidumbre EPU estimada para EE. UU. en cuanto a su comportamiento de largo plazo, pero tiene particularidades asociadas a la historia económica peruana en este centenario. Entre las especificidades del IIE de Perú se tiene, por ejemplo, la casi eliminación de la incertidumbre asociada a desequilibrios, desbalances o desajustes macroeconómicos en los últimos 20 años. También, la fuerte presencia de incertidumbre que denota negatividad macroeconómica en el periodo que va desde la década de 1950 hasta la de 1990 y, finalmente, el aumento de la incertidumbre asociada principalmente al concepto de volatilidad de mercados financieros a partir de 1990.

Cabe mencionar que la evolución del IIE de Perú por tipo de incertidumbre también permite conocer cómo ha ido cambiando la narrativa sobre la incertidumbre económica.

REFERENCIAS:

- Ashok, S. & Mehram, S. (2009). *Text Mining: Classification, Clustering, and Applications*. Chapman and Hall/CRC.
- Baker, S., Bloom, N. & Davis, S. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593-1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Bloom, N. (2009). The impact of uncertainty shocks. *Econometrica*, 77(3), 623-685. <https://doi.org/10.3982/ECTA6248>
- Fernández-Villaverde, J., Guerrón-Quintana, P., Rubio-Ramírez, J. F., & Uribe, M. (2011). Risk matters: The real effects of volatility shocks. *American Economic Review*, 101(6), 2530-61. <https://doi.org/10.1257/aer.101.6.2530>
- Justiniano, A. & Primiceri, G. E. (2008). The time-varying volatility of macroeconomic fluctuations. *American Economic Review*, 98(3), 604-41. <https://doi.org/10.1257/aer.98.3.604>
- Manela, A. & Moreira, A. (2017). News implied volatility and disaster concerns. *Journal of Financial Economics*, 123(1), 137-162. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2016.01.032>
- Martín, F. & Ruiz, J. (2013). *Procesamiento del lenguaje natural*. Departamento de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial. Universidad de Sevilla.

La dinámica reciente de la inflación doméstica: una evaluación de factores EXTERNOS Y DOMÉSTICOS

ALAN LEDESMA*, GERSON CORNEJO**
Y DAVID FLORIÁN***



* Jefe, Departamento de Modelos Macroeconómicos del BCRP
alan.ledesma@bcrp.gob.pe



* Especialista, Departamento de Modelos Macroeconómicos del BCRP
gerson.cornejo@bcrp.gob.pe



* Asesor, Departamento de Modelos Macroeconómicos del BCRP
david.florian@bcrp.gob.pe

La inflación de un país está vinculada con los choques internos y externos que afectan su economía. Para el caso del Perú, el proceso inflacionario ha alcanzado niveles elevados no vistos en casi dos décadas. Para comprender este fenómeno, en este artículo se identifica el impacto de las cotizaciones de los *commodities* sobre la inflación, y cuyo resultado puede ser considerado como insumo para un mejor diseño de la política monetaria.

La inflación del IPC ha alcanzado niveles que no se observan desde la segunda mitad de la década de los noventa. Este inusual proceso inflacionario estaría asociado a una serie de eventos recientes tanto del ámbito internacional como doméstico. Entre estos destacan el incremento notable de las cotizaciones internacionales de alimentos y energía, y la persistente depreciación de la moneda local. En este sentido, el presente artículo reporta una evaluación de la contribución a la inflación de estos eventos¹. Para ello, se identifica una contribución importante de las cotizaciones internacionales de *commodities* de alimentos y de energía, y del tipo de cambio sobre el reciente episodio de elevada inflación. Ello estaría asociado al incremento de los costos de producción domésticos derivados del encarecimiento de distintos insumos importados (afectados por las cotizaciones internacionales y el tipo de cambio). Finalmente, se realiza un ejercicio contrafactual de proyección de la inflación consistente con las sendas pre COVID-19 previstas de las cotizaciones internacionales. De este ejercicio se concluye que, en dicho escenario contrafactual, la probabilidad de que la inflación doméstica exceda el rango meta de inflación es notablemente reducida.

Con respecto a las cotizaciones internacionales, como se observa en el Gráfico 1, se registra una dinámica reciente inusualmente pronunciada y heterogénea en los precios de los diferentes *commodities*. Por ejemplo, los precios de energía, luego de mostrar una contracción doce meses promedio de 5,5 por ciento durante 2019 y 2020, alcanzaron una tasa de



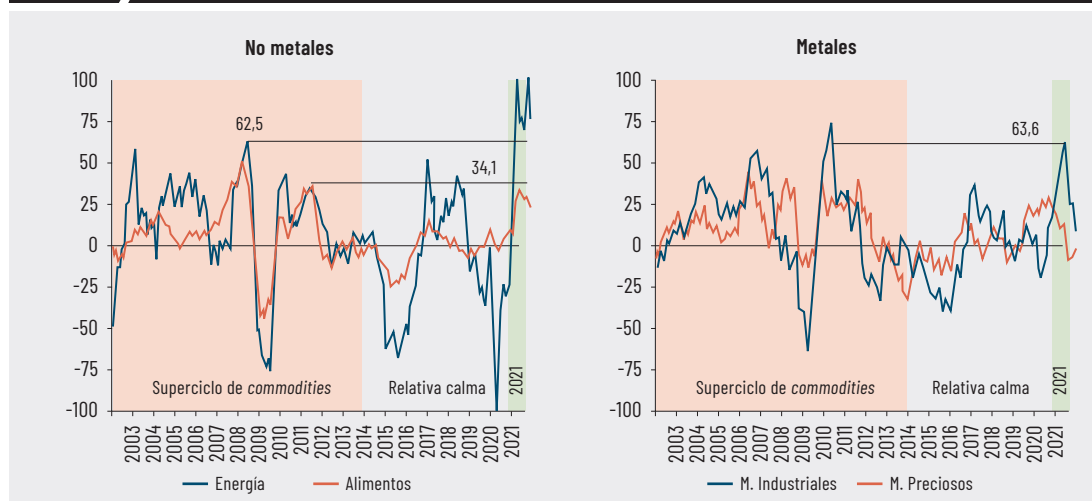
El alza registrada recientemente en las cotizaciones de energía y agricultura se debería principalmente a la presencia de cuellos de botella en la producción de estos bienes.



crecimiento pico de 171,6 por ciento en abril de 2021. Similares repuntes se observan en el caso de las cotizaciones internacionales de productos agrícolas y de los metales industriales. Nótese que no se observan tasas en esas magnitudes desde el 2010 (que correspondería al superciclo de *commodities*).

El alza registrada recientemente en las cotizaciones de energía y agricultura se debería principalmente a la presencia de cuellos de botella en la producción de estos bienes. Estos se

GRÁFICO 1 ■ Tasa de crecimiento interanual de índices de precios internacionales, 2002-2021 (En porcentajes)



FUENTE: FAO, FMI. ELABORACIÓN PROPIA.

¹ Para ello se utiliza un enfoque bayesiano de series de tiempo consistente con las características de una pequeña economía abierta como la peruana. En este ejercicio, se utiliza un esquema de restricciones contemporáneas de signos y ceros para identificar la dinámica estructural de las variables involucradas. Los detalles técnicos de estimación se reportan en Cornejo et al. (2022).

generaron por la rápida recuperación económica mundial en lo que va del presente año, luego que la mayoría de los países experimentaron algún tipo de restricciones de movilidad y cuarentenas durante 2020 como respuesta a la pandemia del COVID-19. Específicamente, los incrementos en las cotizaciones internacionales de *commodities* agrícolas y energéticos tienen efectos que inciden principalmente en la canasta de bienes de las familias con menores ingresos, por lo que monitorear y cuantificar el impacto de estas cotizaciones sobre las medidas de inflación contribuye a tomar decisiones más acertadas sobre la política económica.

DATOS, ESTIMACIÓN E IDENTIFICACIÓN

El análisis estadístico se basa en un modelo de vectores autorregresivos estructurales bayesianos (VARSB) con bloque exógeno. Las variables del modelo se agrupan y ordenan de acuerdo con los dos supuestos de identificación: (i) bloque exógeno externo con ordenamiento recursivo; y (ii) del bloque doméstico identificado con restricciones contemporáneas de signos.

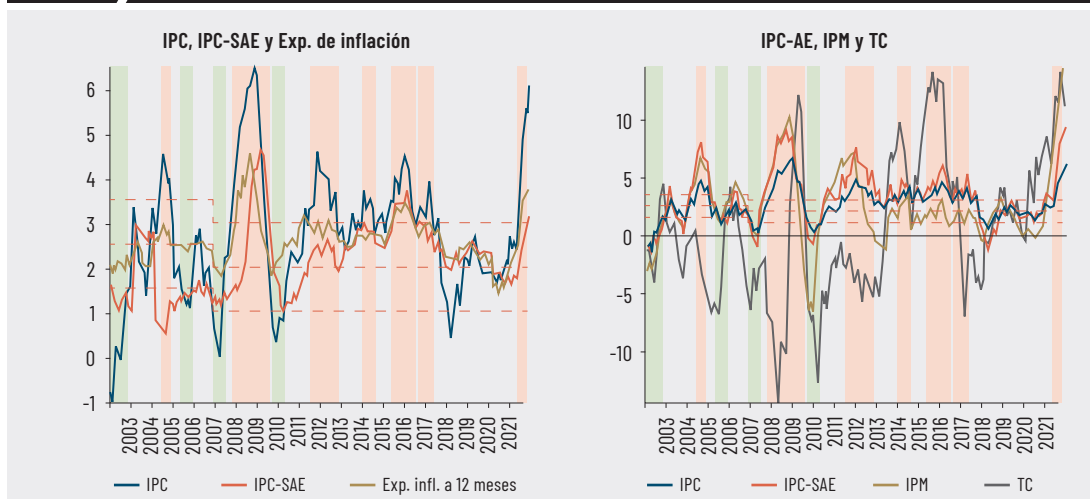
- El **bloque externo** está compuesto por los índices de cotizaciones internacionales de los siguientes *commodities*: alimentos (CA), metales preciosos (CMP), metales industriales (CMI) y energía (CE). Este bloque se considera exógeno. Así, se permite que cambios en el bloque externo afecten al bloque doméstico. Sin embargo, este bloque no responde a la dinámica del bloque doméstico.

“ De acuerdo con la metodología sugerida y la estrategia de identificación descrita, se estima la respuesta dinámica de los precios domésticos ante choques típicos aislados en las cotizaciones de los *commodities* aquí comentados. ”

- El **bloque doméstico** (Gráfico 2) incluye a los índices de precios al consumidor (IPC), sin alimentos ni energía (IPC-SAE), de alimentos y energía (IPC-AE) y al por mayor (IPM), así como a las expectativas de inflación a doce meses (Exp. de inflación) y al tipo de cambio (TC)².

La estimación bayesiana se implementa con la distribución *a priori* Normal para los coeficientes de rezagos e intercepto del vector auto-

GRÁFICO 2 ■ Tasa de crecimiento interanual de índices de precios domésticos, 2002-2021 (En porcentajes)



FUENTE: FAO, FMI. ELABORACIÓN PROPIA.

² Todas las variables están expresadas como índices de año base 2009, con excepción de la expectativa de inflación que se encuentra en variaciones porcentuales a doce meses. Estas variables ingresan al vector autorregresivo en logaritmos y desestacionalizados (cuando resultó necesario). En el caso de la expectativa de inflación, esta se transformó de tal manera que ingrese al VARSB en diferencia de logaritmos. Asimismo, la muestra de estimación inicia en enero de 2001 y termina en setiembre de 2021. Ver Cornejo et al. (2022) para la discusión sobre el esquema de identificación.

CUADRO 1 ■ Respuestas de precios domésticos a impulsos domésticos e internacionales

		Respuesta de				
		IPC Esp.	IPC-AE	IPC-SAE	IPC	
Choque a	CE	Máxima	0,059	0,132	0,039	0,077
		Mes	8	11	16	12
	CA	Máxima	0,075	0,421	0,086	0,222
		Mes	12	11	18	13
	CMI	Máxima	-0,043	-0,103	-0,076	-0,076
		Mes	11	3	10	5
	CMP	Máxima	-0,018	-0,049	-0,042	-0,044
		Mes	0	2	1	1
	TC	Máxima	0,051	0,281	0,082	0,159
		Mes	6	0	10	0
	P. Esperados	Máxima	0,034	0,081	0,051	0,065
		Mes	2	6	8	7

NOTA: P. ESPERADOS: PRECIOS ESPERADOS, IPM: PRECIOS AL POR MAYOR, IPC-AE: PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS Y ENERGÍA, IPC-SAE: PRECIOS AL CONSUMIDOR SIN ALIMENTOS NI ENERGÍA, IPC: PRECIOS AL CONSUMIDOR, TC: TIPO DE CAMBIO NOMINAL, CE: COTIZACIONES DE ENERGÍA, CA: COTIZACIONES DE ALIMENTOS, CMI: COTIZACIONES DE METALES INDUSTRIALES Y CMP: COTIZACIONES DE METALES PRECIOSOS. LAS FUNCIONES DE RESPUESTA A LOS IMPULSOS IRF SE CALCULAN CON CHOQUES DE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR.

regresivo y una distribución independiente *a priori* Wishart inversa para la matriz de varianzas de los residuos³. Los momentos de las distribuciones *a priori* se formulan con base en el *prior* de Minnesota extendido con los *prior* de suma de coeficientes y de punto inicial arbitrario⁴. Asimismo, el bloque exógeno se implementa añadiendo un hiperparámetro adicional que calibra los efectos cruzados entre variables, para que se minimice la retroalimentación de la dinámica doméstica a la externa⁵.

RESULTADOS

De acuerdo con la metodología sugerida y la estrategia de identificación descrita, se estima la respuesta dinámica de los precios domésticos ante choques típicos aislados en las cotizaciones de los *commodities* aquí comentados. Asimismo, se calculan las contribuciones históricas a la inflación y a los distintos episodios inflacionarios desde que se adoptó el esquema de metas de inflación. Finalmente, se implementa un ejercicio contrafactual que facilita evaluar el impacto del reciente incremento de las cotizaciones internacionales de *commodities*.

RESPUESTA ANTE IMPULSOS

Los principales *commodities* de energía y agrícolas componen la canasta de bienes importados

que se utilizan como bienes intermedios para la producción de bienes finales. Por lo tanto, el alza en los precios de estos *commodities* incrementa los costos marginales de producción doméstica. Dependiendo de la persistencia y duración del impacto, este mayor costo podría trasladarse a un incremento de expectativas de inflación que impulsa aún más a la inflación doméstica.

Con base en ello, en el Cuadro 1 se reporta que el principal efecto ante incrementos en dichas cotizaciones internacionales sean incrementos notables y persistentes en todas las medidas de inflación domésticas. La inflación del IPC-SAE registra la mayor persistencia, ya que alcanza la máxima respuesta entre 16 y 18 meses luego del choque. También se observa que la respuesta de la inflación ante choques de metales es opuesta. Estas respuestas, como se reporta en Cornejo et al. (2022), son no significativas en la mayoría de los periodos. Sin embargo, la respuesta media negativa se asocia al hecho de que los incrementos de estas cotizaciones favorecen las exportaciones tradicionales mineras, lo que genera una apreciación del tipo de cambio (por mayores flujos internos de divisas) y una reducción de las expectativas de inflación, ambas traducidas en menores presiones inflacionarias. Destaca que los efectos son más pronunciados y persistentes ante choques a metales industriales.

³ Cabe destacar que este *prior* difiere del *prior* Normal-Wishart conjugado, el cual es referenciado con más frecuencia en la literatura (ver Bañura et al. 2010). Se optó por el *prior* independiente debido a su flexibilidad para implementar un bloque exógeno. Esta cualidad supera el mayor costo computacional de implementación en comparación al *prior* conjugado.

⁴ Ver Litterman, R. B. (1986); Doan et al. (1984); y Sims (1993).

⁵ El resto de hiperparámetros se determinan de acuerdo con el criterio de información de desviación o prueba DIC (*Deviance Information Criterion*) introducido por Spiegelhalter et al. (2002). Asimismo, la estimación se implementa computacionalmente con el paquete BEAR (*Bayesian Estimation, Analysis and Regression*) desarrollado por Dieppe et al. (2018).

En contraste, se registra una reducida persistencia ante choques a las cotizaciones de metales preciosos. Por ejemplo, la inflación del IPC-SAE (típicamente la variable más persistente) alcanza su máximo impacto un mes luego del choque.

Con respecto a las respuestas ante choques al tipo de cambio y a los precios esperados, cabe precisar que el sistema no incluye variables de actividad ni de política. Por lo tanto, es posible que las innovaciones identificadas como ‘estructurales’ no separen apropiadamente los choques de oferta de los de demanda. Sin embargo, el ejercicio es aún relevante en la medida que reportan las respuestas promedio ante movimientos no predecibles del tipo de cambio y de las expectativas de inflación.

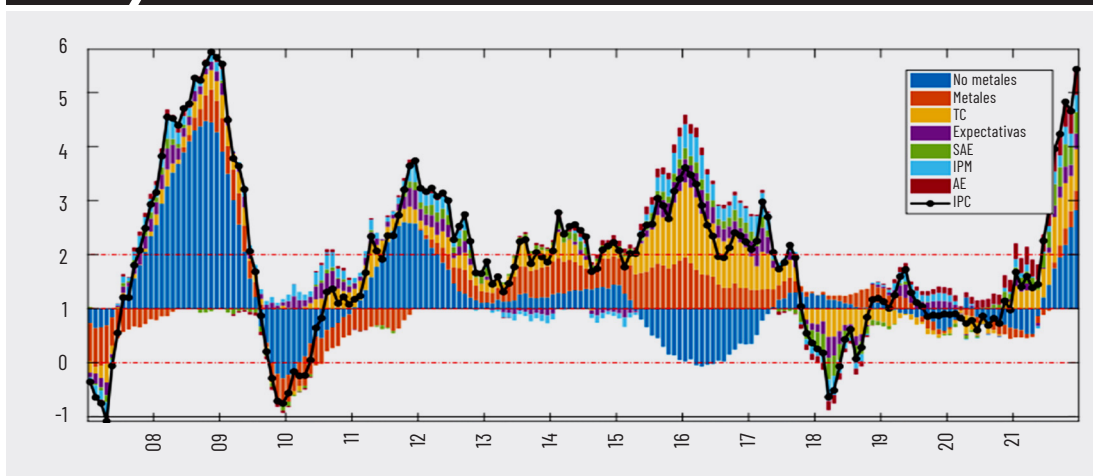
En el Cuadro 1 se muestra que las respuestas ante depreciaciones del tipo de cambio son sistemáticamente positivas y persistentes. Por ejemplo, el IPC-SAE alcanza un incremento máximo de 0,082 luego de 10 periodos. Sin embargo, la inflación del

IPC-AE responde fuerte y rápidamente al choque, lo que domina en la dinámica de la inflación del IPC. Por su parte, las respuestas ante choques a las expectativas de inflación son muy heterogéneas y por lo general no significativas.

DESCOMPOSICIÓN HISTÓRICA DEL IPC

A partir del modelo estadístico se puede inferir la descomposición histórica de la inflación del IPC (Gráfico 3 y Cuadro 2). Se identifica una importante contribución de las cotizaciones internacionales en el pico inflacionario ocurrido entre 2007 y 2009, producto del *boom* de precios de *commodities*, la crisis financiera y su efecto traspaso correspondiente. Durante este periodo, las cotizaciones no metálicas son el principal componente del incremento de la inflación. Sin embargo, estas contribuciones se revierten y pasan a tener un efecto negativo para 2010. De

GRÁFICO 3 ■ Descomposición histórica de la inflación, 2005-2021* (En porcentajes)



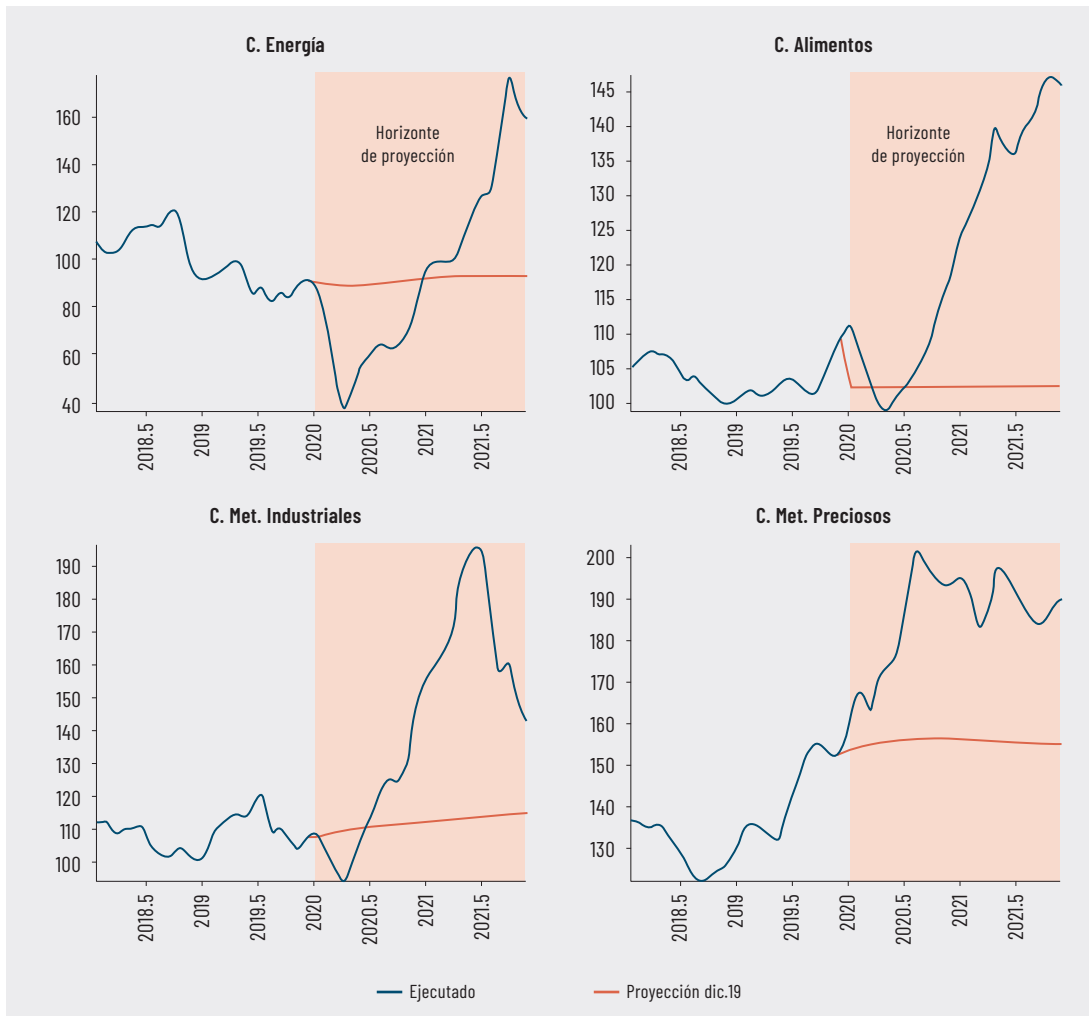
* LA DESCOMPOSICIÓN HISTÓRICA ES UN EJERCICIO EN EL QUE SE IDENTIFICA LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CHOQUES PARA PODER EXPLICAR LOS DESVÍOS DE LA MEDIA MUESTRAL DE ALGUNA VARIABLE. ELLO SE LOGRA A PARTIR DE RECUPERAR LA FORMA REDUCIDA Y UTILIZANDO LA MATRIZ DE IDENTIFICACIÓN Y LA ACOMPAÑANTE. MEDIANTE ELLO, DETERMINAMOS LAS CONTRIBUCIONES A LA INFLACIÓN EJECUTADA, ESPECÍFICAMENTE A LOS DESVÍOS DE LA META DE 2 POR CIENTO.

CUADRO 2 ■ Descomposición histórica de la inflación en episodios que superan el rango meta por más de seis meses

	Cotizaciones					Desvío del rango meta
	Metales	No metales	Exp.	TC	Otros	
Oct.07-Jun.09	0,20	2,26	0,19	0,24	0,27	3,17
Jul.11-Oct.12	0,07	1,04	0,2	0,24	0,37	1,91
Ene.14-Jul.14	0,54	0,31	0,03	0,31	0,25	1,44
May.15-Jun.16	0,76	-0,79	0,32	1,01	0,63	1,92
Set.16-May.17	0,37	-0,49	0,28	0,69	0,49	1,35
Jun.21-Dic.21	0,16	0,98	0,19	0,73	0,96	3,02
Diciembre 2021	0,36	1,82	0,29	0,76	1,19	4,43

NOTA: OTROS INCLUYE A LOS CHOQUES IDENTIFICADOS PARA EL IPC-SAE, IPC-AE E IPM. FUENTE: FAO, FMI. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 4 ■ Proyecciones prepandemia de cotizaciones internacionales



manera similar, gran parte de la contribución en el pico inflacionario del 2011 y 2014 se debe a factores vinculados al mercado externo.

Por otro lado, para los episodios inflacionarios entre 2016 y 2017, la contribución de las cotizaciones de *commodities* no metálicos es negativa, lo que compensa la contribución notablemente positiva de las cotizaciones de metales. En estos episodios los factores domésticos son más relevantes, en particular la contribución de la depreciación del tipo de cambio.

Por otra parte, desde inicios de la pandemia se observa una menor contribución relativa a la inflación de los factores domésticos y una baja contribución de las cotizaciones internacionales de energía y alimentos, debido a las bajas presiones inflacionarias provenientes del mercado internacional (en el caso del petróleo y la energía se registró una demanda mundial más baja por las diversas cuarentenas instauradas).

Este comportamiento se modificó para 2021 (último episodio inflacionario registrado), debido al cambio en los patrones de precios

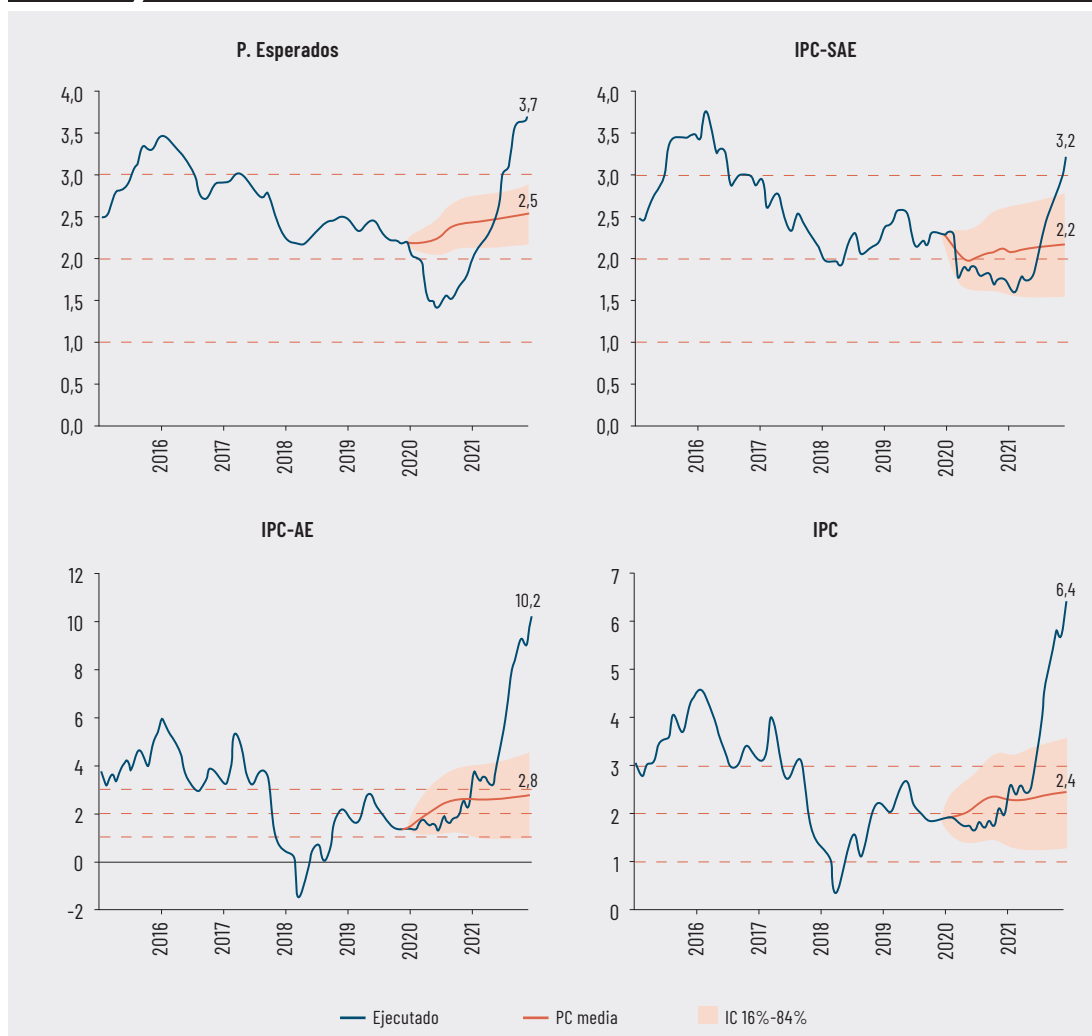
internacionales y su impacto posterior sobre los factores locales. Es así como en el 2021 se observa una contribución positiva de las cotizaciones internacionales a las que se les suma la contribución del tipo de cambio (y otros factores domésticos). Dicho patrón es notablemente amplificado en diciembre de 2021.

CONTRAFACUAL

Una forma ilustrativa de evaluar la contribución a la inflación de la dinámica reciente de los *commodities* internacionales consiste en calcular la inflación que se habría observado si sus cotizaciones se hubiesen mantenido en sus valores esperados antes de la pandemia (diciembre de 2019). Así, estas proyecciones excluyen los efectos de la disrupción en la cadena de suministros originada por la pandemia del COVID-19.

Para el diseño de este escenario contrafactual se toman las proyecciones para los años 2020 y 2021 del *Energy and Metals Consensus Forecast* de diciembre de 2019, mientras que las proyecciones de cotizaciones de alimentos provienen de

GRÁFICO 5 Dinámica contrafactual de la inflación doméstica



World Bank Group (2019)⁶. Estas proyecciones se pueden visualizar en el Gráfico 4 (p. 15).

La dinámica contrafactual de la inflación doméstica corresponde a la proyección para 2020 y 2021 condicionada a la secuencia de precios de *commodities* del Gráfico 4 (líneas rojas). En general, los resultados de este ejercicio sugieren que todas las medidas de inflación doméstica se habrían mantenido en el rango meta de inflación durante el 2020 y el 2021. Aunque el riesgo de superar el rango meta de inflación se estima reducido en este escenario contrafactual, las inflaciones del IPC-AE, del IPM y del IPC son las que muestran el mayor riesgo según sus intervalos creíbles (Gráfico 5).

CONCLUSIÓN

En este documento se identifica el impacto de las cotizaciones internacionales de los

“ Este artículo evidencia que la temporalidad y respuesta de la inflación ante los diversos choques son profundamente heterogéneos entre sí, lo que demanda repuestas de política diferenciadas para cada caso. ”

⁶ Las proyecciones del *Energy and Metals Consensus Forecast* son elaboradas por Consensus Economics. Este documento está disponible (con restricciones) en <https://www.consensuseconomics.com/publications/energy-and-metals-consensus-forecasts>.

commodities para Perú. La metodología utilizada permite producir estimaciones robustas ante las principales creencias sobre la forma en la que opera una pequeña economía abierta y ante el comportamiento esperado de ciertos agregados económicos. De esta forma se obtiene resultados cualitativamente intuitivos con la ventaja de obtener una valoración cuantitativa de las relaciones identificadas. Aún es posible mejorar la identificación (al incluir variables de actividad y de política) en este ejercicio; sin embargo, los resultados siguen siendo válidos ya que estos reportan respuestas promedio ante movimientos no predecibles de las variables involucradas en el sistema.

En general se documentan respuestas importantes y persistentes de las distintas medidas de inflación domésticas ante choques a las cotizaciones internacionales de *commodities*. De hecho, estas cotizaciones han influenciado notablemente la dinámica de la inflación, incluso en episodios de elevada inflación. Asimismo, la estimación nos permite identificar la contribución al corriente proceso inflacionario de la reciente dinamización de las cotizaciones internacionales de *commodities*. Así, se calcula que, de haberse materializado la dinámica prevista de las cotizaciones de *commodities* (antes de la pandemia del COVID-19), la inflación se hubiese mantenido en el rango meta durante 2020 y 2021.

Esta notable persistencia identificada en la dinámica de la inflación tiene importantes implicancias para el diseño de política monetaria. Específicamente, esto le otorga una importancia central al carácter prospectivo, que



Una forma ilustrativa de evaluar la contribución a la inflación de la dinámica reciente de los commodities internacionales consiste en calcular la inflación que se habría observado si sus cotizaciones se hubiesen mantenido en sus valores esperados antes de la pandemia (...)



se hace incluso más relevante al considerar el documentado rezago de acción de la política monetaria convencional. Este artículo evidencia que la temporalidad y respuesta de la inflación ante los diversos choques son profundamente heterogéneos entre sí, lo que demanda repuestas de política diferenciadas para cada caso. Así, la importancia de los resultados mostrados en este artículo radica, precisamente, en la cuantificación de dicha heterogeneidad.

REFERENCIAS:

- Bańbura, M., Giannone, D. & Reichlin, L. (2010). Large Bayesian vector auto regressions. *Journal of applied Econometrics*, 25(1), 71-92.
- Cornejo, G., Florian, D. & Ledesma, A. (2022). *La dinámica de la inflación doméstica ante cambios en cotizaciones internacionales de commodities, expectativas de inflación y tipo de cambio*. Documentos de trabajo 2022-007. Banco Central de Reserva del Perú.
- Dieppe, A., Legrand, R. & Van Roye B. (2018). *The Bayesian Estimation, Analysis and Regression (BEAR) Toolbox Technical guide*.
- Doan, T., Litterman, R. B. y Sims, C. (1984). Forecasting and conditional projection using realistic prior distributions. *Econometric Reviews*, 3, 1-144.
- Litterman, R. B. (1986). Forecasting with bayesian vector autoregressions - five years of Experience. *Journal of Business & Economic Statistics*, 4, 25-38.
- Sims, C. A. (1993). A nine-variable probabalistic macroeconomic forecasting model, en J. H. Stock & M. W. Watson (eds.), *Business Cycles, Indicators and Forecasting*, (179-204). University of Chicago Press.
- Spiegelhalter, D. J., Best, N. G., Carlin, B. P. & Van Der Linde, A. (2002). Bayesian measures of model complexity and fit. *Journal of the royal statistical society: Series b (statistical methodology)*, 64(4), pp.583-639.
- World Bank Group (2019). *Commodity Markets Outlook, October 2019*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32633>

¿Qué nos dice el Global Findex 2021 sobre la INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL PERÚ?

MARÍA GRACIA GARCÍA* Y ARTURO ANDÍA***

El desarrollo de la inclusión financiera es de gran importancia para los países por su capacidad de incrementar el bienestar de la población. En este artículo se establece una comparación internacional respecto a las principales barreras al acceso a una cuenta en el Perú, y propone acciones para el desarrollo de la inclusión financiera y una mayor adopción de los pagos digitales.



* Especialista en el Departamento de Análisis de Infraestructuras Financieras del BCRP
maria.garcia@bcrp.gob.pe



** Especialista en el Departamento de Análisis de Infraestructuras Financieras del BCRPP
arturo.andia@bcrp.gob.pe

1. INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial (BM) define a la inclusión financiera como “el acceso de individuos y empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles, que atienden sus necesidades y se prestan de manera responsable y sostenible” (BM, 2022). El acceso a una cuenta transaccional (de depósito o de dinero electrónico) permite a las personas guardar dinero y enviar y recibir pagos digitales de manera segura y eficiente. Además, al tener una cuenta es más probable que las personas usen otros servicios financieros, como el crédito y los seguros, para ampliar sus oportunidades de consumo, invertir en negocios, educación o salud, administrar riesgos y superar situaciones adversas, lo cual puede mejorar su calidad de vida (BM, 2022). Así, en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) se señala que la inclusión financiera contribuye al crecimiento económico, al bienestar de la población y a la reducción de la pobreza y las desigualdades (Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera-CMIF, 2019). En contraste, las personas que no tienen una cuenta deben utilizar dinero en efectivo y acceder a fuentes informales de financiamiento, lo cual puede resultar menos seguro y más costoso.

2. ¿QUÉ ES GLOBAL FINDEX?

Global Findex es una base de datos elaborada por el BM, que, desde el 2011, presenta estadísticas, basadas en encuestas, sobre la situación global de la inclusión financiera, incluyendo indicadores actualizados respecto al acceso y uso de los servicios financieros, realización de pagos digitales, capacidad de resiliencia de la población frente a situaciones de estrés financiero, entre otros. De esa manera, permite realizar un seguimiento de la evolución de la inclusión financiera, identificar las



Según datos del Global Findex, la inclusión financiera en el Perú ha tenido una evolución favorable en los últimos años.



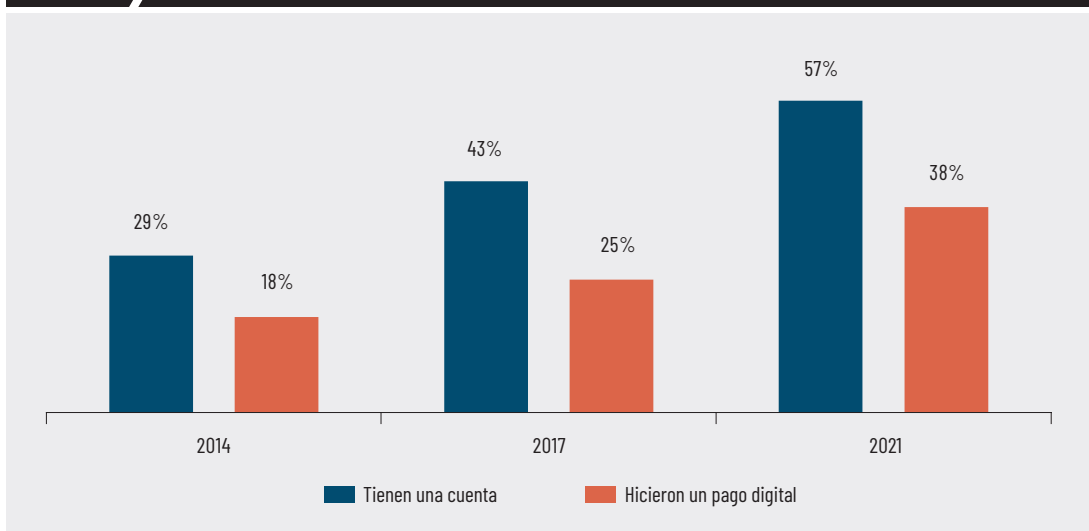
principales barreras en su crecimiento, establecer comparaciones con otros países, y formular iniciativas orientadas a expandir la tenencia de cuentas y el uso de los pagos digitales.

Para la edición de 2021, el BM realizó encuestas a más de 125 000 adultos en 123 economías. En el caso de Perú, se encuestaron a 1 000 personas entre el 22 de agosto y el 21 de octubre de 2021.

3. SITUACIÓN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL PERÚ

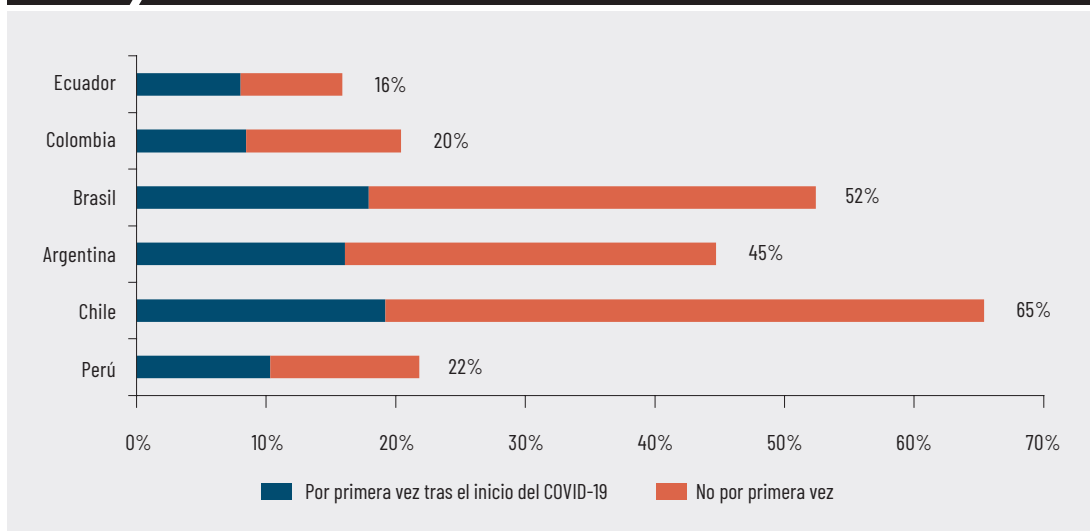
Según datos del Global Findex, la inclusión financiera en el Perú ha tenido una evolución favorable en los últimos años. Así, el porcentaje de adultos que tienen

GRÁFICO 1 ■ Evolución de la inclusión financiera en el Perú (% de adultos)



FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

GRÁFICO 2 ■ Población que realizó un pago digital a un comercio en el 2021 (% de adultos)



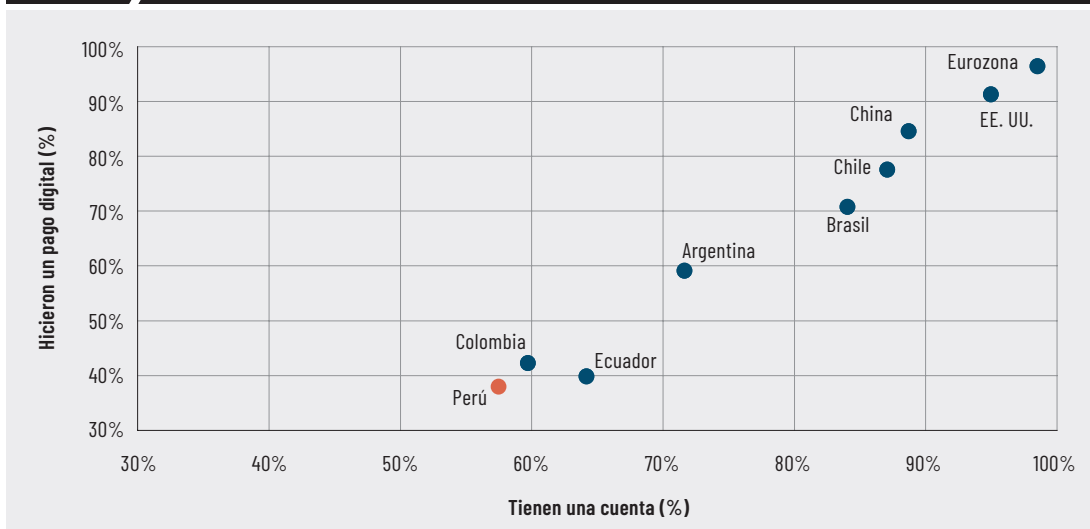
FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

una cuenta¹ se incrementó 37 puntos porcentuales en los últimos diez años, pasando de 20 por ciento en el 2011 a 57 por ciento en el 2021. De manera similar, el porcentaje de la población adulta que realizó un pago digital aumentó considerablemente, situándose en 38 por ciento en el 2021 (Gráfico 1, p. 19). Dicho crecimiento fue catalizado, entre otros, por el desarrollo de innovaciones financieras, como las billeteras digitales, transferencias inmediatas y los pagos con códigos QR, y por el COVID-19. Al respecto, el 44 por ciento de la población adulta que realizó un pago digital a un comercio en Perú en el 2021 lo hizo por primera vez

tras el inicio de la pandemia por las restricciones a la movilización (Gráfico 2).

Aun así, el desarrollo de la inclusión financiera en el Perú es todavía limitado. Como se observa en el Gráfico 3, los porcentajes de tenencia de cuentas y uso de los pagos digitales en el Perú son bajos en comparación con otros países. Además, si bien la brecha de género en el acceso a cuentas se ha logrado reducir considerablemente en los últimos cuatro años, pasando de 17 por ciento a 9 por ciento, esta se sitúa en un nivel elevado al contrastarla con otros países de la región, como Chile y Argentina, donde

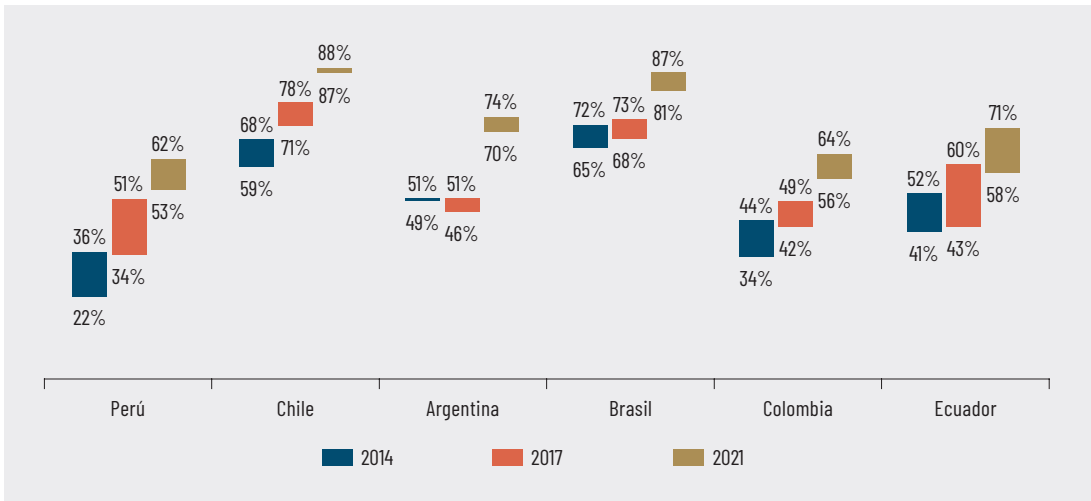
GRÁFICO 3 ■ Inclusión financiera por países, 2021 (% de adultos)



FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

¹ El Global Finindex 2021 define la titularidad de una cuenta como la propiedad de una cuenta individual o conjunta en un banco u otro tipo de institución financiera regulada, así como en un proveedor de servicios de dinero móvil (como el dinero electrónico). Los datos sobre adultos con una cuenta de dinero móvil solo incluyen a los encuestados que reportaron haber usado personalmente un servicio de dinero móvil (para hacer pagos, comprar cosas o enviar o recibir dinero) en los últimos 12 meses.

GRÁFICO 4 ■ **Diferencias en el acceso a cuentas por género, 2014-2021**
(% de hombres adultos, límite superior, y mujeres adultas, límite inferior, con cuenta)



FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

la brecha de género se sitúa en 1 por ciento y 4 por ciento, respectivamente (Gráfico 4).

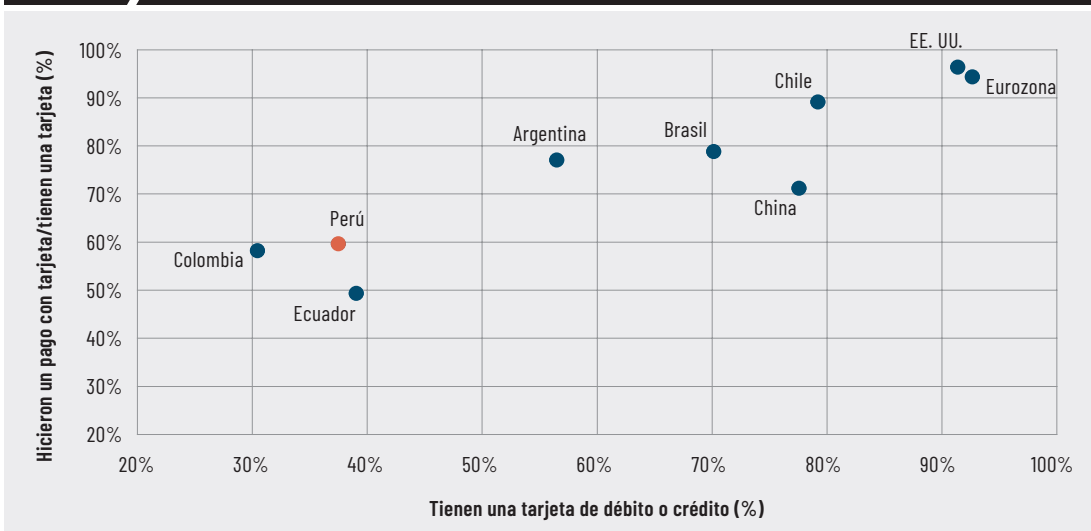
Por su parte, hubo considerables avances en la adopción de las tarjetas como instrumento de pago en Perú desde el 2011 al 2021, pasando del 14 por ciento al 36 por ciento de la población adulta. Sin embargo, aún se evidencia un notable rezago frente a países de la región como Chile o Brasil, que registran niveles de tenencia por encima del 70 por ciento. En cuanto a las tarjetas de débito, Perú registra un porcentaje de tenencia del 36 por ciento, superando únicamente a Colombia, y el porcentaje de la población que utilizó su tarjeta para realizar una compra en el último año alcanzó el 18 por ciento, es decir, aproximadamente la mitad de aquellos con una tarjeta de débito. Respecto a las tarjetas de crédito, Perú

se ubica en el último lugar entre los países evaluados, con un 13 por ciento de tenencia. Sin embargo, resalta el relativamente elevado porcentaje de uso de las tarjetas de crédito que alcanza un 11 por ciento.

4. BARRERAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En cuanto a las barreras para la inclusión financiera, las personas que no tienen una cuenta en el Perú señalaron que las principales razones por las que no abren una cuenta son los altos costos de los servicios financieros (65 por ciento), seguido de la falta de dinero (49 por ciento) y la distancia física a las instituciones financieras (41 por ciento). La primera y la tercera razón están relacionadas con la oferta de servicios financieros, y su superación

GRÁFICO 5 ■ **Ratio de uso de tarjetas**
(% de adultos)



FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

CUADRO 1 ■ Razones por las cuales no tienen una cuenta, 2021
(% de personas que no tienen cuenta)

	Perú	Chile	Argentina	Brasil	Colombia	Ecuador
Altos costos	65%	45%	48%	67%	65%	59%
Falta de dinero	49%	46%	69%	63%	63%	48%
Distancia	41%	29%	16%	33%	33%	39%
Desconfianza	38%	49%	34%	25%	38%	31%
Documentación requerida	33%	26%	22%	30%	43%	28%
Familiar tiene cuenta	27%	22%	19%	44%	24%	40%
Religión	11%	4%	1%	14%	12%	12%

FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

depende de las instituciones financieras; mientras que la segunda se relaciona con la demanda. Por otra parte, las dos primeras coinciden con las principales barreras identificadas en otros países de Latinoamérica (Gráfico 5, p. 21). No obstante, la distancia no es una barrera tan relevante en los otros países de la región, por lo cual se deduce que en el Perú existe un problema importante en la cobertura de la red de atención del sistema financiero.

Se debe mencionar que el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en el Perú es aún insuficiente. En tal sentido, el acceso a la telefonía móvil, y sobre todo el acceso a Internet², se encuentra en un nivel bajo en comparación con otros países. Ello restringe el acceso generalizado de la población a servicios financieros a través de canales digitales, como la banca por internet, la banca móvil y las billeteras digitales.

5. OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL USO DE PAGOS DIGITALES

El presente análisis reconoce los avances realizados en favor de la inclusión financiera; sin embargo, también permite identificar múltiples brechas y oportunidades de mejora. Como se mencionó previamente, una de las barreras para la tenencia de una cuenta en Perú es la distancia a las instituciones financieras. En ese sentido, se debe continuar la expansión geográfica de los puntos de atención y descentralizar la red de atención del sistema financiero, ampliando la cobertura hacia las zonas rurales, remotas y con menor densidad poblacional. Además, se debe buscar que los canales implementados sean convenientes, accesibles, asequibles, confiables e innovadores. En esta misma línea, es necesario continuar el desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones a nivel nacional y de ma-

nera descentralizada, lo que permitirá el acceso generalizado a los servicios financieros, independientemente de la ubicación geográfica, a través del internet.

Por su parte, se reconoce la importancia de desarrollar una mayor educación financiera mejorando las capacidades de todos los segmentos de la población (considerando brechas de género), contribuyendo a la generación de confianza sobre el sistema financiero y dotándolos de competencias para analizar los costos y beneficios asociados a la tenencia de una cuenta. Ello cobra mayor relevancia porque los elevados costos del sistema financiero son la principal razón por la que se decide no abrir una cuenta en Perú. Así, se debe

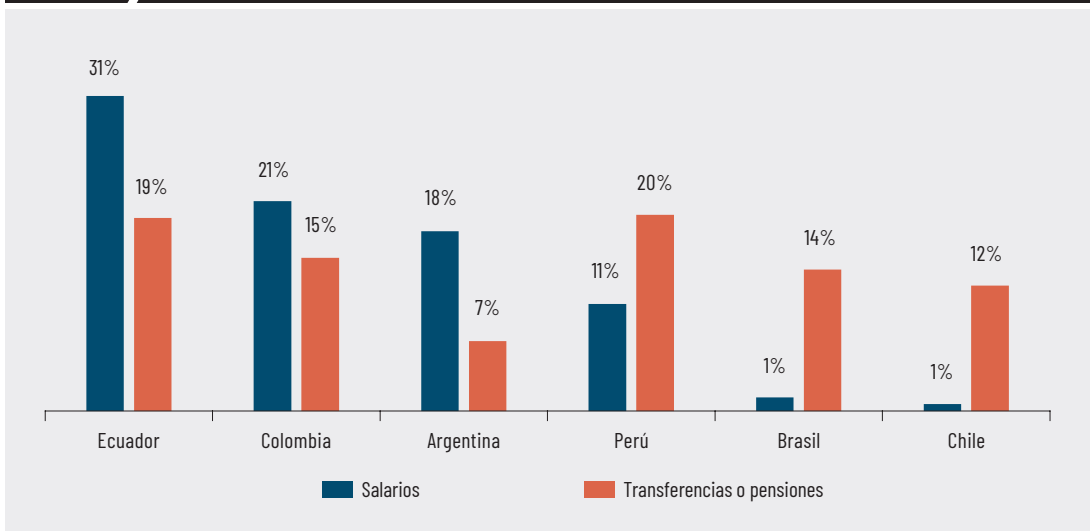


(...) la distancia no es una barrera tan relevante en los otros países de la región, por lo cual se deduce que en el Perú existe un problema importante en la cobertura de la red de atención del sistema financiero.



² Se entiende como acceso a internet en el hogar o cualquier otro medio.

GRÁFICO 6 ■ Pagos del sector público recibidos solo en efectivo (% de los adultos que han recibido)



FUENTE: GLOBAL FINDEX 2021.

considerar la expansión de las cuentas cero costo como una opción de mejorar la accesibilidad a los servicios financieros, en especial para los sectores de menores recursos. De manera complementaria, se debe mejorar la transparencia de las comisiones cobradas a los usuarios por los distintos servicios brindados, información que debe proveerse en forma sencilla y clara.

Por otro lado, el incremento de la tenencia de cuentas es el primer paso para avanzar hacia una mayor inclusión financiera. Al evaluar el porcentaje de personas que recibe salarios del sector público y transferencias o pensiones del gobierno³ únicamente en efectivo, se evidencia que existe una oportunidad para ampliar la tenencia de cuentas mediante la digitalización de dichos pagos, especialmente en el segundo grupo (Gráfico 6). A su vez, sería conveniente que los usuarios utilicen sus cuentas para realizar pagos y acceder a diversos servicios financieros, más allá de servir para alguna situación específica y luego quedar en desuso. Por ello, se debe fomentar el uso de los servicios financieros a los que se puede acceder mediante las cuentas y desarrollar servicios acordes a las necesidades de los usuarios, de manera que tengan incentivos a utilizarlos.



(...) el incremento de la tenencia de cuentas es el primer paso para avanzar hacia una mayor inclusión financiera.



REFERENCIAS

- Banco Mundial (2021). *The Global Findex Database 2021*.
- Banco Mundial (29 de marzo de 2022). *Inclusión Financiera*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>
- Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF). (2019). *Política Nacional de Inclusión Financiera*. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. https://www.sbs.gob.pe/Portals/4/jer/EST-MONITOREO-ENIF/Documento%20Resumen_PNIF.PDF

³ Las transferencias del gobierno incluyen cualquier tipo de subsidio, beneficios por desempleo y pagos por gastos educativos o médicos.

E

xperiencias de tributación en los SERVICIOS DIGITALES

RUBÉN LEMA*

El desarrollo de las tecnologías de la comunicación e información ha facilitado el acceso a los servicios digitales de manera global. Sin embargo, ello plantea retos a los tradicionales esquemas de tributación, afectando la capacidad de los países para recaudar. En este artículo se revisan las diversas acciones tomadas por los países para enfrentar tales retos.



* Especialista, Departamento de Política Fiscal del BCRP
ruben.lemma@bcrp.gob.pe

El continuo crecimiento de la economía digital¹ ha implicado nuevos retos para la tributación internacional. Por un lado, dificulta la aplicación del criterio de establecimiento permanente (EP)² como principio de asignación de la potestad tributaria entre países en el caso de los impuestos directos (como el impuesto a la renta), debido a que las relaciones económicas digitales no requieren de la presencia física de empresas en las jurisdicciones extranjeras. Por otro lado, complica el cobro de impuestos indirectos (como el IGV), dado que, frecuentemente, la relación económica se realiza directamente entre la empresa extranjera y una persona natural, quien típicamente no es sujeto de retención de estos impuestos, por lo que no podría hacerse efectivo el pago de estos.

En respuesta a este reciente fenómeno, muchos países han venido modificando sus sistemas

tributarios o han creado nuevos impuestos sobre estos servicios. Así, de una muestra de 104 países, 27 promulgaron leyes respecto a impuestos directos (tales como impuestos a los servicios digitales, retenciones en la fuente o modificaciones a la definición de EP), mientras que 93 países lo hicieron respecto a impuestos indirectos (tales como el impuesto al valor agregado —IVA— o impuestos específicos, de acuerdo con KPMG, 2021).

La razón detrás de que la mayoría de los países optarán por impuestos indirectos a los servicios digitales, y en menor medida por impuestos directos, respondería a la dificultad que implica modificar el impuesto a la renta (IR) basado en el principio de fuente, dado que este criterio es aceptado internacionalmente, tanto así que los convenios para evitar la doble tributación se basan principalmente en la existencia del EP para otorgar la potestad tributaria.

CUADRO 1 ■ **Tributación de la economía digital en diversos países**

	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos		Impuestos Directos	Impuestos Indirectos		Impuestos Directos	Impuestos Indirectos		Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
Albania		✓	Colombia		✓	Indonesia	✓	✓	Polinesia Francesa		✓
Alemania		✓	Corea del Sur		✓	Irlanda		✓	Polonia	✓	✓
Andorra		✓	Costa Rica	✓	✓	Islandia		✓	Portugal	✓	✓
Arabia Saudita		✓	Croacia		✓	Israel			Puerto Rico		✓
Argelia		✓	Dinamarca		✓	Italia	✓	✓	Rep. Checa		✓
Argentina	✓	✓	Ecuador		✓	Japón		✓	Rep. Dominicana		
Armenia		✓	Egipto			Kazajistán		✓	Rumanía		✓
Australia		✓	Emiratos Árabes Unidos		✓	Kenia	✓	✓	Rusia		✓
Austria	✓	✓	Eslovaquia		✓	Letonia		✓	Serbia		✓
Azerbaiyán		✓	Eslovenia		✓	Lituania		✓	Sierra Leona	✓	✓
Bahamas		✓	España	✓	✓	Luxemburgo		✓	Singapur		✓
Bahrein		✓	Estados Unidos		✓	Malasia	✓	✓	Sudafrica		✓
Bangladesh		✓	Estonia		✓	Malta		✓	Suecia		✓
Barbados		✓	Filipinas			Mauricio		✓	Suiza		✓
Bélgica		✓	Finlandia		✓	México	✓	✓	Tailandia		✓
Bielorrusia		✓	Fiji			Moldavia		✓	Taiwan	✓	✓
Bolivia			Francia	✓	✓	Nigeria	✓	✓	Tanzania		✓
Brasil		✓	Georgia		✓	Noruega		✓	Tayikistán		✓
Bulgaria		✓	Ghana		✓	Nueva Caledonia		✓	Túnez	✓	
Bután		✓	Gran Bretaña	✓	✓	Nueva Zelanda		✓	Turquía	✓	✓
Camboya		✓	Grecia	✓	✓	Omán		✓	Ucrania	✓	✓
Camerún		✓	Guatemala			Palaos		✓	Uganda		✓
Canadá		✓	Holanda		✓	Panamá			Uruguay	✓	✓
Chile		✓	Honduras			Paquistán	✓	✓	Uzbekistán		✓
China		✓	Hungría	✓	✓	Paraguay	✓	✓	Vietnam	✓	✓
Chipre		✓	India	✓	✓	Perú			Zimbabue	✓	✓

FUENTE: KPMG (2021).

¹ Si bien no existe una definición única para la economía digital, estas tienen en común el uso intensivo del internet y las redes digitales, así como otras herramientas de tecnología de la información (TI), como la inteligencia artificial, en la forma y desempeño del negocio. Para un mayor desarrollo ver: Bukht, R. & Heeks, R. (2017). *Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*. Development Informatics. Working Paper 68. <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diowkppr68-diode.pdf>

² Establecimiento permanente (EP) es un criterio usado para fines tributarios, que permite aplicar el **principio de fuente** para que un país tenga potestad tributaria sobre rentas generadas por empresas no domiciliadas en su jurisdicción. Se basa en el grado de presencia física y se da usualmente cuando el contribuyente tiene, al menos, una unidad de producción o una unidad de distribución en dicha jurisdicción.

CUADRO 2 ■ Impuestos a servicios digitales

Pais	Tasas	Alcance	Vigencia
Argentina	5%, 10% y 15%	Apuestas realizadas a través de plataformas digitales	2021
Austria	5%	Servicios de publicidad prestados por empresas vtas. globales > € 750 millones y vtas. en Austria > € 25 millones	2020
España	3%	Servicios de intermediación, publicidad y ventas a usuarios generadas a través de interfaces digitales	2021
Francia	3%	Servicios de intermediación y publicidad dirigida prestados por empresas vtas. globales > € 750 millones y vtas. en Francia > € 25 millones	2019
Gran Bretaña	2%	Plataformas de redes sociales, motores de búsqueda y venta en línea, para ingresos > £25 millones derivados de usuarios en el país	2020
Hungría	7,5%	Publicidad en interfaz digital	2017
India	6,0%	Publicidad en línea y comercio electrónico	2020
Italia	3%	Publicidad en una interfaz digital y servicios de intermediación y transmisión de datos de usuario	2020
Kenia	1,5%	Amplia gama de servicios digitales (descarga de contenido, <i>streaming</i> , gestión de datos, suscripción electrónica, <i>e-learning</i> , etc.)	2021
Polonia	1,5%	Provisión de videos a pedido (<i>video on demand-VOD</i>)	2020
Portugal	1% y 4%	Plataformas de videos en línea y provisión de videos a pedido (VOD)	2021
Sierra Leona	1,5%	Transacciones digitales y electrónicas	2021
Túnez	3%	Aplicaciones informáticas y servicios digitales provistos por empresas no residentes	2020
Turquía	7,5%	Publicidad digital, ventas de audio o video digital y plataformas de redes sociales	2020
Zimbabue	5%	Plataforma de comercio electrónico/proveedor de servicios de transmisión por satélite	2019

ELABORACIÓN: KPMG (2021) Y LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES REFERIDOS.

IMPUESTOS DIRECTOS

La imposición directa a los servicios digitales ha sido introducida recientemente: mientras que ocho países la incorporaron en 2021, dos (Hungría y Taiwán) lo realizaron en 2017. En la mayoría de casos, se gravaron los servicios digitales con impuestos específicos a determinados tipos de servicios. Así, 15 de los 27 países introdujeron impuestos a los servicios digitales (Digital Services Tax-DST), que se determina como un porcentaje de los ingresos brutos, con tasas que van desde 1 hasta 15 por ciento.

Por su parte, un grupo de ocho países incluyeron retenciones del IR a empresas no residentes sin EP que presten determinados servicios

digitales en el país (señalados específicamente en cada normativa). En el caso de servicios provistos directamente a personas naturales, se obliga al proveedor a hacer la retención y el pago. En general, las retenciones establecen como renta gravable un porcentaje de los ingresos (establecido de manera presunta) sobre los cuales se aplica la tasa de retención a no domiciliados.

Solamente cuatro países modificaron su normativa para incorporar mecanismos para gravar los servicios digitales. Así, países como Costa Rica y Grecia han establecido la obligación de registrarse y declarar ante la administración tributaria a las personas que ofrecen propiedades en alquiler a no

CUADRO 3 ■ Retenciones en la fuente

Pais	Tasas	Alcance	Vigencia
Malasia	Variable	Publicidad digital y comercio electrónico	2021
México	Variable	Servicios de transporte, alojamiento y venta de bienes y servicios, realizados a través de plataformas electrónicas	2021
Paraguay	15%	Amplia gama de servicios digitales (descarga de contenido, <i>streaming</i> , gestión de datos, publicidad, apuestas, <i>e-learning</i> , etc.)	2021
Paquistán	5%	Publicidad, sitios web, contenido digital, procesamiento de datos y venta en línea de bienes o servicios	2018
Taiwan	Variable	Publicidad en línea, juegos en línea, <i>streaming</i> y servicios de plataformas en línea	2017
Ucrania	15%	Publicidad en línea	2022
Uruguay	12%	Servicios audiovisuales y servicios de intermediación prestados desde el extranjero por medios electrónicos	2018
Vietnam	Variable	Comercio electrónico	2021

ELABORACIÓN: KPMG (2021) Y LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES REFERIDOS.

CUADRO 4 ■ Modificaciones a la legislación del impuesto a la renta

País	Tasas	Alcance	Vigencia
Costa Rica	n. a.	Servicios de alquiler turístico de hospedaje no tradicional a través de plataformas digitales.	2019
Grecia	n. a.	Alquileres a corto plazo en la economía colaborativa a través de plataformas digitales.	2019
Indonesia	n. a.	Introducción de la "Presencia Económica Significativa"	2020
Nigeria	n. a.	Introducción de la "Presencia Económica Significativa"	2020

ELABORACIÓN: KPMG (2021) Y LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PAÍSES REFERIDOS.

residentes mediante plataformas electrónicas (como Airbnb). Mientras que Indonesia y Nigeria han ido un paso más allá, al introducir en sus normativas el concepto de presencia económica significativa³ para empresas no domiciliadas que no cuenten con EP físico en el país. Cabe indicar que la aplicación de este nuevo criterio se ha visto afectada por la existencia de convenios para evitar la doble tributación, puesto que en dichos tratados no existe este concepto y se superpone a la normativa del país. Por ello, en estos países han planteado plegarse a convenios globales, como los que viene trabajando la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) respecto a la tributación a servicios digitales.

En cuanto a los países de la región, cabe señalar el caso de Argentina, Paraguay y Uruguay. Argentina introdujo en 2020 un impuesto a las apuestas y/o juegos de azar efectuados en el país a través de cualquier tipo de plataforma digital, inicialmente con una tasa de 2 por ciento, la cual fue elevada a 5 por ciento⁴. En cambio, Paraguay y Uruguay siguieron un camino diferente, pues ambos introdujeron modificaciones a su legislación del impuesto a la renta a no residentes, de modo que se incluyeran como renta de fuente local a la proveniente de determinados servicios digitales.

En el caso específico de Paraguay, desde el 2021 se gravan los servicios digitales que se encuentren localizados en el país⁵. Las rentas provenientes de los servicios digitales se gravarán con el impuesto a la renta de no residentes de 15 por ciento, para lo cual se presume que la renta es igual al 30 por ciento del importe bruto (4,5 por ciento del ingreso bruto).

Por su parte, en Uruguay, desde el 2018 se considera renta gravada siempre que el demandante se encuentre en territorio nacional. La tasa de retención a no residentes es de 12 por ciento. Dicha retención es aplicable en los siguientes casos:

- Rentas derivadas de la producción, distribución o intermediación de películas cinematográficas y de *tapes*, así como las derivadas de la realización de transmisiones directas de televisión y de transmisiones de cualquier contenido audiovisual, incluidas las realizadas a través de internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas u otros medios similares, tales como acceso y descarga de películas, que incluye a Netflix y Spotify.

- Rentas provenientes de las actividades de mediación e intermediación en la oferta o en la demanda de servicios (plataformas multi-laterales, tales como Airbnb, Uber o Amazon Marketplace), prestados a través de Internet, plataformas tecnológicas o aplicaciones informáticas y similares. Se presume que el íntegro de la renta es de fuente local cuando el oferente y el demandante del servicio se encuentren en territorio nacional; y del 50 por ciento, cuando el oferente o el demandante del servicio se encuentre en el exterior.

IMPUESTOS INDIRECTOS

La imposición indirecta a los servicios digitales, a diferencia de los impuestos directos, se ha implementado en una mayor cantidad de países y con mayor antelación. Así, 93 países han incluido los servicios digitales en la cobertura del IVA; de ellos, nueve corresponden a países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay). Los gravámenes más antiguos datan de 2009 y 2010 (Suiza, Islandia y Noruega).

En general, se observa que la mayoría de los países ha seguido las directivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el IVA a los servicios digitales (solo 20 países no implementaron dichas recomendaciones⁶).

En 2017 dicha organización publicó el documento *Directrices internacionales sobre el IVA*, que constituía recomendaciones en materia tributaria aplicable al IVA al comercio internacional de ser-

³ La presencia económica significativa se determina en función a los ingresos o la cantidad de los miembros activos perceptores de los servicios digitales de empresas no domiciliadas.

⁴ Cabe indicar que dicha alícuota se incrementa a 10 por ciento, cuando interviene, de manera directa o indirecta, un sujeto del exterior, o a 15 por ciento, si dicho sujeto está ubicado, constituido, radicado o domiciliado en una jurisdicción no cooperante o de baja o nula tributación.

⁵ Se considera localizado en el país si se cumple alguno de los siguientes criterios: (a) la dirección IP del dispositivo utilizado por el cliente o el código país de la tarjeta SIM; (b) la dirección de facturación del cliente; (c) la cuenta bancaria utilizada para la remisión del pago; (d) la dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco; o (e) la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o de débito con que se realice el pago.

⁶ Entre los países se encuentran Alemania, Argentina, China, Costa Rica, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón, Paraguay, Sudáfrica, Suecia, entre otros.

vicios e intangibles. Las directrices se resumen a continuación:

- a. Los servicios e intangibles comercializados internacionalmente deben gravarse bajo el principio de destino. Es decir, en el país donde se reciben o consumen dichos servicios.
- b. Empresas con operaciones similares deben estar sometidas a iguales niveles impositivos. Ello para que el IVA no sea un factor que influya en la toma de decisiones empresariales.
- c. A nivel impositivo, las empresas extranjeras no deben verse favorecidas ni desfavorecidas con respecto a las empresas nacionales.
- d. Cuando sean necesarios requisitos administrativos específicos en relación con las empresas extranjeras, estos no deben constituir una carga de cumplimiento desproporcionada ni inapropiada para las empresas.
- e. En el caso de las operaciones de empresa a empresa (B2B), los derechos de imposición sobre los servicios o intangibles comercializados internacionalmente corresponden a la jurisdicción en la que se encuentra el cliente.

En el caso de que este posea establecimientos en más de una jurisdicción, los derechos de imposición corresponderán a aquella o aquellas en las que se encuentren ubicados el o los establecimientos que hayan usado del servicio o intangible.

- f. En el caso de operaciones de empresa a consumidor final (B2C), el derecho a gravar con el IVA corresponde a la jurisdicción en donde efectivamente se consumen los servicios o intangibles.

Para establecer ello, la OCDE plantea dos reglas:

- Para suministros que se realizan físicamente en un lugar fácilmente identificable y se consumen al mismo tiempo y en el lugar donde se realizan físicamente en presencia de la persona que realiza el suministro y la persona que lo consume (por ejemplo, servicios de hospedaje, cines o restaurantes), se aplica en el lugar donde se ejecuta el servicio.
 - Para los demás suministros de servicios e intangibles (por ejemplo, compra de aplicaciones, *software* o suscripción a una plataforma), se aplica el IVA en la jurisdicción en que el cliente tenga su residencia habitual.
- g. En el caso de los suministros de servicios e intangibles directamente vinculados a bienes inmuebles, los derechos de imposición pueden adjudicarse a la jurisdicción en la que se encuentra situado dicho inmueble.

En cuanto a los problemas prácticos en la aplicación del IVA a los servicios digitales, la entidad señala:

- Suministros digitales a distancia a consumidores (B2C). Los proveedores no residentes deben registrarse para el IVA en la jurisdicción del cliente, con arreglo a un régimen simplificado.
- Exenciones en la importación de bienes de escaso valor. Simplificar procedimiento de declaración del IVA para así poder reducir o eliminar el umbral exento.
- Suministros digitales a distancia a empresas exentas. El derecho a cobrar IVA debe recaer en la jurisdicción del cliente, y debe aplicarse cambio de sujeto para que la empresa importadora retenga y pague el IVA.
- Suministros digitales a distancia a empresas multilocalizadas. El derecho a cobrar IVA debe recaer en la jurisdicción del cliente, y debe aplicarse cambio de sujeto para que sea el establecimiento residente el que retenga y pague el IVA.

A nivel de la región, el tratamiento del IVA a los servicios digitales suministrados por no residentes difiere entre sí. Habiendo países donde la obligación recae en el consumidor, y en otros, en el proveedor. Hay países con un amplio ámbito de aplicación, mientras que otros lo restringen a determinados servicios digitales. Las principales características se reseñan en el Cuadro 5 (p. 29).

COMENTARIOS

El desarrollo de las tecnologías de la información y su incorporación en los negocios ha generado un fenómeno denominado economía digital. La característica esencialmente intangible en estos negocios ha puesto en cuestión principios de la tributación internacional que datan de más de cien años. Dichos principios aplicados al comercio internacional establecen que los impuestos indirectos (como el IGV) se gravan según el principio de destino (donde son consumidos), mientras que los impuestos directos (como el IR) se gravan según el principio de origen (donde se producen). Ello ha permitido armonizar los criterios de la potestad tributaria atribuible a cada país y evitar así la doble tributación facilitando los negocios internacionales.

Sin embargo, características propias de la economía digital —la escala transfronteriza sin presencia física, la dependencia de activos intangibles y el uso masivo de los datos, y la participación de los usuarios en la creación de valor— han puesto en tela de juicio la pertinencia de tales principios para la atribución de impuestos en el comercio internacional. Asimismo, han debilitado la capacidad para recaudar impuestos en los países donde son consumidos los servicios digitales.

CUADRO 5 Principales características de los impuestos indirectos a la economía digital en países de América Latina

País (año de inicio)	Tasa	Obligación de inscripción de proveedores	Sujeto pasivo	Método de recaudación	Servicios digitales gravados
Argentina (2018)	21%	No	Comprador	Retención en medios de pago según lista de entidades publicada por la AT.	Todos, excepto el acceso y/o la descarga de libros digitales que se encuentran exentos de IVA.
Chile (2020)	19%	Sí	B2B: comprador B2C y B2B en que comprador no es contribuyente de IVA proveedor	Directo si está inscrito; de lo contrario, retención en medios de pago.	- Servicios de intermediación de plataformas multilaterales. - Suministro de contenido de entretenimiento digital. - Suministro de <i>software</i> , almacenamiento, plataformas e infraestructura informática. - Publicidad.
Colombia (2018)	19%	Sí	B2B: comprador B2C y B2B en que comprador no es contribuyente de IVA proveedor	Directo, pero el proveedor puede elegir voluntariamente la retención en medios de pago.	Todos, excepto los servicios vinculados al desarrollo de contenidos digitales (educación virtual, <i>software</i> , almacenamiento, etc.).
Costa Rica (2020)	13%	No (opcional)	Proveedor si está registrado; sino el comprador	Directo si está inscrito, o retención en medios de pago según lista de entidades de la AT.	Todos.
Ecuador (2020)	12%	No (opcional)	Comprador o el proveedor si está registrado	Directo si el proveedor está inscrito, o retención en medios de pago según lista de prestadores de la AT.	Todos, aunque los servicios de suministro de dominios de páginas web, servidores y computación en la nube tienen tarifa 0%.
México (2020)	16%	Sí	Proveedor	Directo del proveedor, plataformas de intermediación: retienen el IVA.	- Descarga o acceso a contenidos en formato digital, incluidos juegos de azar (excepto libros, periódicos y revistas electrónicos). - Intermediación entre oferentes y demandantes de bienes y servicios. - Clubes en línea y páginas de citas. - Enseñanza a distancia o de <i>test</i> o ejercicios.
Paraguay (2021)	10%	No	Comprador	Retención en medios de pago, excepto para plataformas intermediarias de servicios de transporte cuyo pago es directo utilizando un RUC genérico.	Todos.
Uruguay (2018)	22%	Sí	Proveedor	Directo del proveedor.	- Servicios de transmisión de contenido audiovisual. - Servicios de intermediación de plataformas multilaterales.

ELABORACIÓN: JIMÉNEZ & PODESTÁ (2021).

Ante ello, algunos países optaron por establecer impuestos específicos a los servicios digitales. Solo unos cuantos modificaron sus normativas al incluir nuevos principios aplicables a empresas no domiciliadas sin presencia física, pero con presencia económica en sus jurisdicciones. No obstante, esta salida ha chocado con la aplicación de los convenios internacionales suscritos para evitar la doble tributación, pues estos se basan en el criterio de la presencia física para asignar la potestad tributaria. En el caso de impuestos al consumo, se ha observado que una gran cantidad de países ha efectuado modificaciones a sus normativas que les permitan gravar y recaudar el IVA sobre los servicios digitales.

Finalmente, en el caso peruano, existe algún avance sobre los servicios digitales, pero solo para

aquellos percibidos por empresas (B2B), mas no para aquellos consumidos por personas. Así, respecto al IGV, sería recomendable incorporar un mecanismo de recaudación basado en un esquema mixto, registrando a las empresas no domiciliadas proveedoras de servicios digitales en el país, quienes se encargarían de retener y realizar el pago del impuesto y, en el caso de que incumplan con el registro, de utilizar al sistema bancario como agentes de retención por los medios de pagos utilizados en dichos servicios. En el caso del IR, sería adecuado seguir el rumbo actual de una salida consensuada entre países. Al respecto, el Estado peruano ha suscrito la declaración sobre una solución de dos pilares para abordar los desafíos tributarios que surgen de la digitalización de la economía, elaborada por la OCDE.

REFERENCIAS

- Jiménez, J., & Podestá, A. (2021). *Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina: emparejando la cancha en tiempos de crisis*. Documento de Trabajo 02-2021. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2021/DT-02-2021-Jimenez-Podesta.pdf>
- KPMG (2021). *Taxation of the digitalized economy*. Actualizado al 20 de diciembre de 2021. <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2021/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *International VAT/GST Guidelines*. <https://doi.org/10.1787/9789264271401-en>

El presupuesto por resultados en el Perú: EXPERIENCIA Y POSIBILIDADES

ROSENDO PALIZA*

El presupuesto por resultados (PpR), es una herramienta útil para asignar mejor el gasto público, pues promueve la entrega de productos y resultados medibles a favor de la población. En este artículo se resume la experiencia con PpR en el Perú, destacando sus avances, los cambios ocurridos desde 2008, así como los retos para la consolidación de esta importante reforma presupuestal.



* Supervisor Líder, Departamento de Política Fiscal del BCRP
rosendo.paliza@bcrp.gob.pe

En 2008¹ se introdujo en el Perú la reforma del presupuesto por resultados (PpR), definida como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos públicos a productos y resultados medibles a favor de la población, y que mejora la eficiencia y la eficacia del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

El PpR en la práctica implicaba pasar de la formulación tradicional del presupuesto “incrementalista” o “inercial”, a una que persiga objetivos o resultados bien definidos. Es decir, de decisiones centradas en insumos (remuneraciones, bienes y servicios, etc.) o procedimientos institucionales se buscó pasar a una de cobertura de bienes y servicios (productos: vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.) que beneficie a la población.

El presupuesto público, a partir del año 2012, en términos de presupuesto institucional modificado (PIM), se distribuye en tres categorías: i) los programas presupuestales (PP) formulados e identificados en el marco del PpR; ii) las acciones centrales²; y iii) las asignaciones que no resultan en productos³. La participación del PpR en el PIM, expresada en los PP, aumenta de 4 por ciento en 2008 a 47 por ciento en el año 2022, y considerando el PIM sin el gasto financiero, pensiones y la reserva de contingencia, dicha participación pasa de 6 por ciento a 57 por ciento en dicho periodo.

El PpR en el Perú se viene implementando a través cuatro instrumentos⁴: (i) los PP; (ii) el



El proceso de PpR se inicia en 2008 con la asignación de recursos en **5 programas presupuestales estratégicos (PPE), el desarrollo piloto de programas institucionales (PIT), el seguimiento y las evaluaciones independientes.**



seguimiento de indicadores de desempeño y metas; (iii) las evaluaciones independientes; y (iv) los incentivos presupuestarios. Asimismo, a lo largo de los últimos 15 años de vigencia del PpR se observa cambios fundamentales, los cuales se pueden diferenciar en tres etapas.

CUADRO 1 ■ Presupuesto Institucional Modificado (PIM) según categorías presupuestales (En millones de soles)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programa presupuestal (*)	3 417	4 043	8 138	11 706	36 904	50 145	61 726	78 364	81 974	92 701	97 097	100 960	102 540	108 774	104 014
Acciones centrales	0	0	0	0	13 314	14 844	17 180	15 819	16 489	17 659	18 355	19 801	20 129	20 144	22 098
Asignación presupuestal que no resulta en producto	87 369	93 127	98 315	102 929	72 162	68 688	65 899	58 706	59 819	65 941	72 049	67 811	94 586	99 014	92 908
TOTAL	90 786	97 170	106 453	114 635	122 380	133 677	144 806	152 889	158 282	176 301	187 501	188 572	217 254	227 932	219 019
Programa presupuestal (**)	4%	4%	8%	10%	30%	38%	43%	51%	52%	53%	52%	54%	47%	48%	47%
Acciones centrales	0%	0%	0%	0%	11%	11%	12%	10%	10%	10%	10%	11%	9%	9%	10%
Asignación presupuestal que no resulta en producto	96%	96%	92%	90%	59%	51%	46%	38%	38%	37%	38%	36%	44%	43%	42%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(*) Número total de PP	5	9	15	24	60	67	73	85	90	90	89	89	89	90	90
(**) Ratio PP/PPPTO sin gasto financiero, ni provisiones, ni reserva de contingencia	6%	5%	9%	12%	36%	44%	50%	60%	61%	61%	60%	63%	54%	55%	57%

FUENTE: SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF)-MEF (2012-2022) Y REPORTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CON BASE EN INFORMACIÓN DEL SIAF (2008-2011).

¹ La Ley de Presupuesto Público de 2007 incorporó en la Ley 28411 (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) el PpR, y con la Ley de Presupuesto Público de 2008 se inició la asignación de recursos.

² Comprende los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que de manera transversal e indivisible aporta al logro de los resultados de los PP y de otras actividades de la entidad que no son PP.

³ Comprende la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un producto, e incluye proyectos e intervenciones que aún no haya sido identificado como parte de un PP.

⁴ Estos pueden ser vistos en el siguiente enlace: www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr

ETAPA I: AÑOS 2008-2011

El proceso de PpR se inicia en 2008 con la asignación de recursos en 5 programas presupuestales estratégicos (PPE), el desarrollo piloto de programas institucionales (PIT), el seguimiento y las evaluaciones independientes. En esta los montos asignados pasaron de S/ 3 417 millones para 5 PPE en 2008 a S/ 11 705 millones para 24 PPE en 2011.

El PPE se definió como un conjunto de intervenciones transversales⁵ e intersectoriales (implicaban a más de un sector, entidad pública y nivel de gobierno) orientadas al logro de un resultado sobre una población determinada. El diseño de los PPE requería la existencia de evidencia sólida de la relación causal entre los productos que las entidades públicas entregarían y los resultados deseados. Esto se plasmó en el uso de modelos conceptuales, explicativo y prescriptivo. Sin embargo, el enfoque integral y la metodología propuestas fueron difíciles de extender masivamente entre las instituciones públicas, por lo que en este periodo fue necesario el liderazgo de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF), que tuvo que apoyar en el desarrollo de los diseños y la aplicación metodológica a través de consultores especializados. En la medida que la dimensión multisectorial de los PPE resultó difícil de masificar, fue necesario modificar el diseño del PpR⁶.

ETAPA II: AÑOS 2012-2018

En esta etapa⁷, a partir de la Ley de Presupuesto Público del 2012, se crearon los programas presupuestales con enfoque de resultados y se eliminó los PPE y los PIT, excepto los PPE creados en el sector salud (y que se mantienen a la fecha).

Asimismo, a través de la metodología de marco lógico se simplificó el análisis de la relación causal entre la intervención pública y los resultados deseados, admitiendo el análisis basado en experiencia sectorial e institucional y en contraste con la etapa I, donde solo admitía el uso de información generada por investigaciones científicas sobre la materia. Los resultados finales no estarán definidos por el MEF o el Congreso de la República, sino según objetivos del Plan Estratégico Nacional (elaborado por Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-Ceplan) y coordinados con los sectores involucrados.

Cabe indicar que se otorgó a cada sector el rol rector en los PP, en contraste con el esquema anterior, donde había un mayor involucramiento del MEF, pero el seguimiento y evaluación se mantiene a cargo del MEF. A partir del 2012, se precisan cuatro instrumentos del PpR: (i) el PP; (ii) el seguimiento del desempeño; (iii) las evaluaciones



El diseño de los PPE requería la existencia de evidencia sólida de la relación causal entre los productos que las entidades públicas entregarían y los resultados deseados.



de diseño y gestión de las intervenciones, y las evaluaciones de impacto; y (iv) los incentivos a la gestión para el logro de resultados.

Estas reformas dieron lugar a un rápido aumento de programas presupuestales (hasta 90 PP), con una multiplicidad de productos y numerosos indicadores. Esta expansión del PpR, se observa en los años 2011, 2012 y 2018, donde se registran 24 PPE, 60 PP y 89 PP, y en términos del PIM S/ 11 706 millones, S/ 36 904 millones y S/ 97 097 millones, respectivamente.

ETAPA III: AÑO 2019-2022

Esta etapa, regulada por el Decreto Legislativo 1440 (D. L. del Sistema Nacional de Presupuesto Público)⁸ a partir del año 2019, incorporó el diseño de los PP con dos variantes: programas presupuestales orientados a resultados (PPoR) de carácter multisectorial e intergubernamental y programas presupuestales institucionales (PPI) de carácter sectorial y objetivos institucionales. Más detalles de estos dos diseños se presentan en el Cuadro 2.

En el diseño de los nuevos PP y sus variantes se pone el énfasis en la evidencia científica para sustentar causalidad y conformación de las intervenciones de cada PP. Las nuevas variantes de los PP están centradas en prioridades definidas en la ley anual de presupuesto. Además, el MEF retoma su rol clave en el diseño de los nuevos PPoR y PPI.

⁵ Lo transversal le daba carácter estratégico, según el documento de gestión presupuestal DGP-02/2012: *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Este puede ser leído en el siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf

⁶ Véase el Documento de Gestión Presupuestal: DGP-02/2012.

⁷ Véase el Documento de Gestión Presupuestal: DGP-02/2012.

⁸ El Decreto Legislativo 1440 reemplaza a la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

CUADRO 2 ■ Variantes de los Programas Presupuestales (PP)

Programas presupuestales orientadas a resultados (PPoR)	Programas presupuestales institucionales (PPI)	
<ul style="list-style-type: none"> Se origina en un resultado priorizado en la ley de presupuesto. Es propuesta por el MEF en coordinación con la PCM. Diseño multisectorial liderado por viceministros, conducido por la DGPP-MEF y aprobado por resolución suprema. Basado en causalidad y evidencia científica, y de ejecución multisectorial e intergubernamental. Tiene prioridad presupuestal según la Ley General de Presupuesto Público. <p>Ejemplo: PPoR reducción de violencia contra la mujer y PPoR desarrollo infantil temprano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se origina en un resultado priorizado, por un sector o entidad. Carácter sectorial o institucional (solo entidades de un mismo sector o entidad). Prioriza el resultado sectorial y el objetivo estratégico institucional, propuestos por la entidad pública respectiva. Diseño y creación aprobada por resolución del titular de la entidad. 	
	<p>Sectorial (PPIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Logro de resultados con respecto a condiciones de interés sobre las personas o su entorno. La entrega de productos es focalizada en algún grupo poblacional. <p>Ejemplo: PPIS. Programa Nacional de Saneamiento Rural.</p>	<p>Acciones transversales (PPIAT)</p> <ul style="list-style-type: none"> Logro de objetivos estratégicos institucionales. Responde a funciones transversales, no a resultados. Entrega del producto es de carácter universal en la población. <p>Ejemplo: PPIAT Mejora del desempeño en contrataciones públicas.</p>

FUENTE: DECRETO LEGISLATIVO 1440 (D. L. DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO) Y UNA MAYOR PRECISIÓN EN LA DIRECTIVA 005-2020-EF/50.01.



La metodología de presupuesto por resultados, expresada principalmente con la implementación de los PP, puede ser una herramienta útil para asignar mejor el gasto público.



En la práctica, a la fecha aún no se han asignado recursos públicos a las nuevas variantes de PP. Se cuenta solo con avances respecto a la prio-

rización por la ley de presupuesto del año 2019 y con diseño aprobado del PPoR: reducción de violencia contra la mujer y el PPoR: desarrollo infantil temprano, los cuales según el MEF agruparían a 14 actuales PP afines. Además, entre 2020 y 2021, mediante directiva⁹ el MEF publicó la agenda para migrar 6 actuales PP a nuevas variantes de PPI. En general, en esta etapa el objetivo fue promover la fusión y/o anulación de los actuales 90 PP, según procedimientos metodológicos establecidos para cada variante de PP.

SEGUIMIENTO EN EL PpR

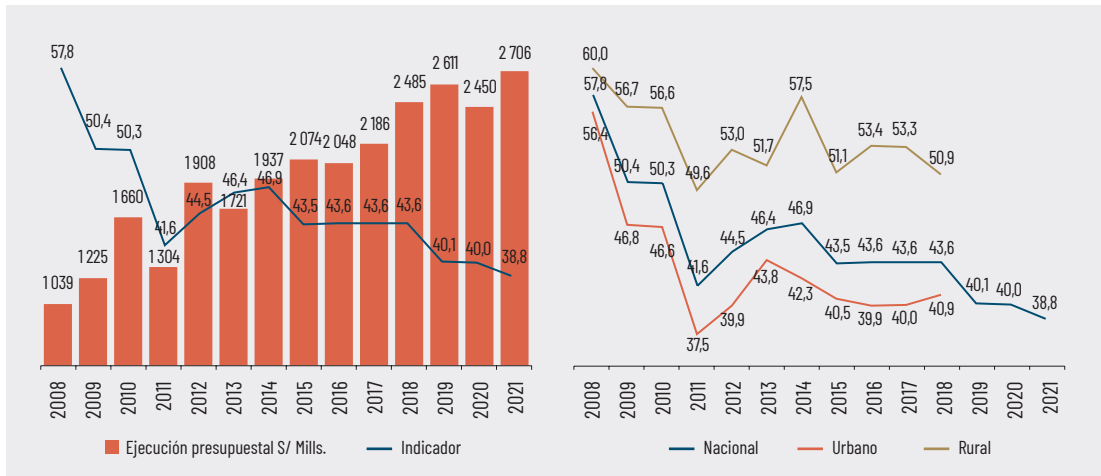
El seguimiento es un proceso permanente de recolección y análisis de información de desempeño en el uso de los recursos públicos a través del PP. Mide el logro de resultado producido y, junto con la aplicación de instrumentos de evaluación, tiene por objeto retroalimentar la toma de decisiones. El proceso de seguimiento está a cargo de la DGPP-MEF, mientras que los pliegos, ministerios y sectores responsables de los PP velan por la calidad de la información remitida. Los indicadores de desempeño¹⁰ de los PP en su mayoría corresponden a los resultados específicos y en otros a productos. El registro en el aplicativo RESULTA del MEF¹¹ permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de los distintos PP diseñados bajo el

⁹ Por Resolución Directoral 0016-2021-EF/50.01 se publica la agenda para la migración de 6 PP a las disposiciones metodológicas establecidas por la Directiva 005-2020-EF/50.01.

¹⁰ Proviene de encuestas realizadas por el INEI (Enaho, Endes, Enapres, Eneedu, Emype, CNC, etc.) y de los registros administrativos de las entidades.

¹¹ Ver la página web del MEF, según enlace: <https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2/home/IndicadorBusqueda>

GRÁFICO 1 ■ **PP: articulación nutricional. Indicador: Proporción de niñas y niños de 6 a 36 meses de edad con prevalencia de anemia**



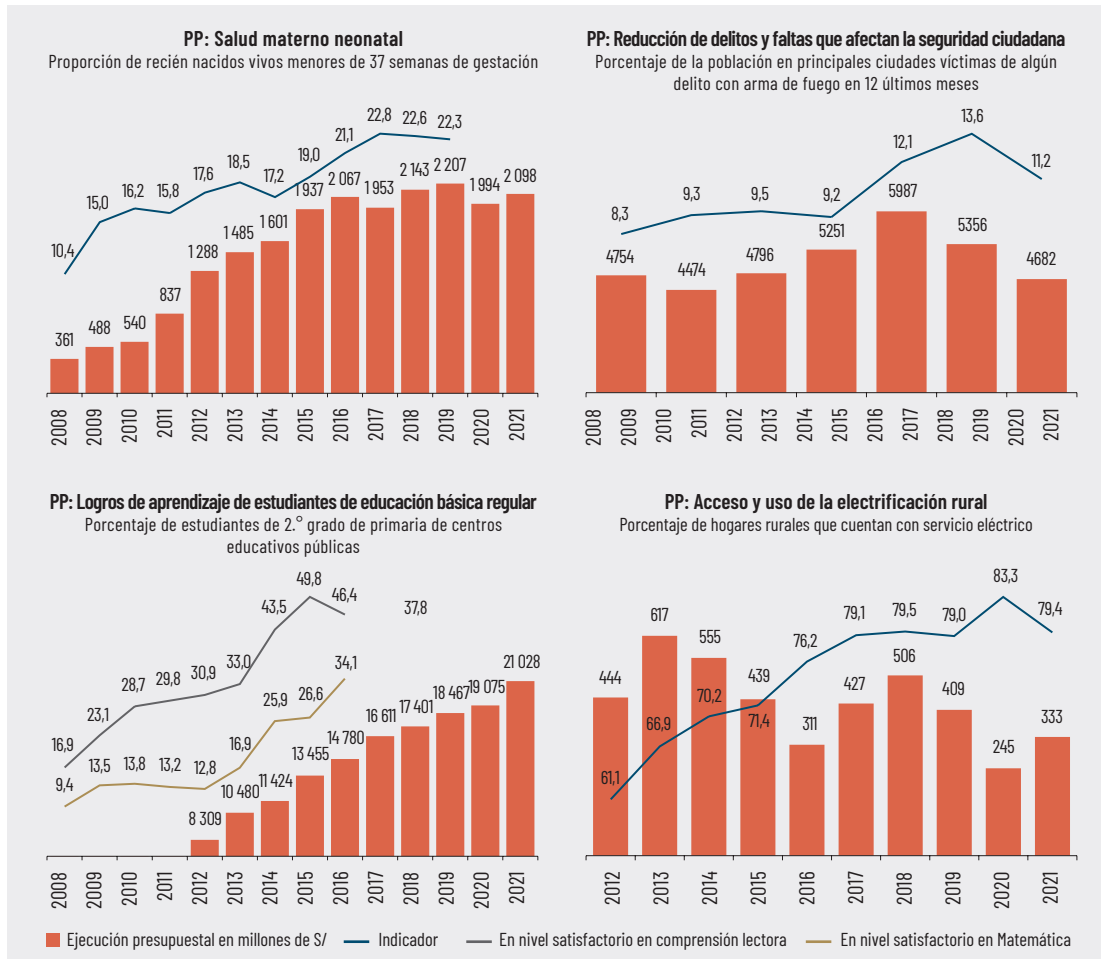
enfoque del PpR y la información presupuestal de dichos PP. No obstante, dichos indicadores de desempeño no se disponen para todos años.

En el Gráfico 1, en el caso del PP: articulación nutricional, se observa la efectividad de la política pública en reducir la prevalencia de anemia de niñas y niños ante una mayor asignación presupues-

tal, aunque en el ámbito rural las tasas son altas.

En algunos PP (Gráfico 2) no se observa la relación entre la mayor asignación de recursos presupuestales y una mejora en los indicadores de desempeño. Además, se aprecia la falta de actualización de indicadores para algunos años en dichos PP.

GRÁFICO 2 ■



Según el MEF, ante la multiplicidad de indicadores de desempeño, de productos y resultados, dado los 90 PP, y al encontrarse en desuso muchos de ellos, considera necesario reducir la cantidad de indicadores de desempeño de 1,246 en 2018 a 810 para 2022.

EVALUACIONES EN EL PPR

Las evaluaciones en el marco del PpR consisten en el análisis de la efectividad de las intervenciones respecto al resultado esperado, de la eficiencia asignativa y de la eficiencia en la provisión de los servicios. Según lo establecido por el MEF, las evaluaciones son independientes y elaboradas por personas naturales o jurídicas, sin vinculación o distintas a las entidades objeto de las evaluaciones. El diseño y los resultados de las evaluaciones de los PP y las intervenciones públicas son compartidos y discutidos con las entidades involucradas que deben asumir compromisos formales de mejora sobre su desempeño. En principio, las evaluaciones deben alimentar las decisiones de asignación de los recursos públicos y fomentar la transparencia sobre el uso de los recursos públicos.

Desde el inicio del PpR (2008) hasta julio de 2021, se han culminado 81 evaluaciones independientes desarrolladas en 5 tipos de estudios¹². En el Cuadro 3 se resumen las evaluaciones realizadas, destacando el sector Educación (20 evaluaciones) y seguido por el sector Salud (11 evaluaciones) y el sector de Desarrollo e Inclusión Social (8 evaluaciones). Estas se encuentran en la página web del MEF¹³, con sus respectivos informes finales y la matriz de compromisos. Los resultados de estas evaluaciones deben emplearse en las fases del proceso presupuestario de la Programación Multianual, Formulación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria, y el ciclo de implementación de las políticas públicas.

INCENTIVOS PRESUPUESTARIOS

Estos incentivos que implican transferencia de recursos condicionados comprenden i) los convenios de apoyo presupuestario firmados entre el MEF y las entidades que se comprometen cumplir metas de indicadores de un PP; ii) el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), que cumple metas establecidas para un periodo determinado; y iii) el reconocimiento a la ejecución de inversiones (REI) que promueve la mejora en la ejecución de inversión de los gobiernos regionales y locales.

RETOS EN EL PPR

La metodología de presupuesto por resultados, expresada principalmente con la implementación de los PP, puede ser una herramienta útil para asignar mejor el gasto público. Su uso requiere contar con

CUADRO 3 Tipos de Evaluaciones Independientes

Sectores	EDEP	EI	EDIS	EPRO	RG	Total
Educación	11	8	0	0	1	20
Salud	8	1	0	1	1	11
Desarrollo e Inclusión Social	4	4	0	0	0	8
Agricultura	5	1	0	1	0	7
Justicia, Interior, Judicial y Fiscalía	5	1	0	0	0	6
Vivienda, Construcción y Saneamiento	5	0	0	1	0	6
Transportes y Comunicaciones	4	0	0	0	0	4
Economía y Finanzas	2	1	0	0	0	3
Trabajo y Promoción del Empleo	2	1	0	0	0	3
Mujer y Poblaciones vulnerables	2	0	0	1	0	3
Energía y Minas	1	0	1	0	0	2
Presidencia del Consejo de Ministros	2	0	0	0	0	2
Ambiente	2	0	0	0	0	2
Cultura	1	0	0	0	0	1
Ciencia y Tecnología	1	0	0	0	0	1
Comercio Exterior y Turismo	1	0	0	0	0	1
Producción	1	0	0	0	0	1
TOTAL	57	17	1	4	2	81

EDEP: EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, EI: EVALUACIÓN DE IMPACTO, EDIS: EVALUACIÓN DE DISEÑO, EPRO: EVALUACIÓN DE PROCESOS, Y RG: REVISIÓN DE GASTO.
FUENTE: VICEMINISTRO DE HACIENDA (MEF) EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SETIEMBRE 2021.

asignaciones presupuestales multianuales confiables para planificar la ejecución de los PP a mediano plazo. Con ello se evitaría el riesgo de que la asignación presupuestal en los PP sea incremental o inercial, lo que debilitaría la capacidad de alcanzar los resultados propuestos. Además, es importante reducir la actual masificación de los 90 PP, mediante la fusión y/o anulación de acuerdo a las nuevas variantes de PP establecidas en la nueva regulación del PpR.

Cabe destacar que deben hacerse esfuerzos para que el sistema de seguimiento de los PP sea difundido y actualizar continuamente los indicadores. Con ello sería posible que tanto las instancias que aprueban el presupuesto (Congreso de la República) como la población cuenten con esa información, además del análisis estándar de ejecución financiera y partidas genéricas, para una adecuada rendición de cuentas y la discusión sobre la asignación de recursos.

Asimismo, es necesario actualizar los estudios sobre las relaciones causales de los programas, en particular en aquellos en los que no se observa una relación clara entre la asignación presupuestal y los indicadores de desempeño. Del mismo modo, las evaluaciones independientes deben tener una mayor difusión sobre los resultados y recomendaciones de los estudios, principalmente sobre los aportes en cuanto a las ventajas y desventajas de la intervención pública y las medidas de corrección.

¹² Hasta el año 2018 solo se consideraban la evaluación de diseño y eficiencia presupuestal (EDEP) y la evaluación de impacto (EI). A partir del 2019 se incorporan la evaluación de diseño (EDIS), la evaluación de procesos (EPRO) y la revisión de gasto (RG).

¹³ Las evaluaciones independientes se pueden ver en el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes>

La inversión pública subnacional y el avance en el cierre de brechas de salud y EDUCACIÓN EN EL PAÍS

CARLOS MENDIBURU*, OMAR GHURRA**
Y RITA HUARANCCA***



* Jefe, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
carlos.mendiburu@bcrp.gob.pe



** Especialista Senior, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
omar.ghurra@bcrp.gob.pe



*** Especialista, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
maria.huarancca@bcrp.gob.pe

La inversión pública es importante porque influye directamente en la actividad económica y genera externalidades que hacen más productivo al capital privado; asimismo, puede tener un impacto positivo sobre la reducción de brechas y el desarrollo del capital humano. En este artículo se analiza la relación entre la evolución de la inversión pública y las brechas de indicadores sociales a nivel de las diferentes regiones del país.****

**** Los autores agradecen los aportes de Luis Eduardo Castillo, Andrés Medina y Alberto Palacios para la recopilación y revisión metodológica de estadísticas.

La inversión pública es importante, no solo porque influye directamente en la actividad económica, tanto en el corto como en el largo plazo (Fournier, 2016), sino porque genera externalidades que hacen más productivo al capital privado [reduce costos de transacción y sirve como bien intermedio en los procesos productivos (Hans, 2017)], con un impacto expansivo sobre el producto, la inversión privada y el empleo (Fondo Monetario Internacional, 2020), mayor al gasto corriente (Izquierdo et al., 2017), y puede tener además un impacto positivo sobre la reducción de brechas y el desarrollo del capital humano.

En el Perú, la inversión pública real de los gobiernos subnacionales representa el 65 por ciento en promedio de la inversión total del gobierno entre 2009 y 2021 (gobiernos regionales: 21 por ciento; gobiernos locales: 44 por ciento) y, pese a tener un comportamiento volátil, presenta una tendencia en promedio positiva. En términos anuales, disminuyó en 5 oportunidades durante la década previa. No obstante, creció a un ritmo de 2 por ciento anual en promedio entre 2009 y 2021, y con un nivel pico en 2013. El nivel de 2021 se ubicó 14 por ciento por debajo de dicho máximo. En promedio, el 7,3 por ciento de la inversión pública subnacional se destina a salud, y el 14,5 por ciento a educación.

Por su parte, la inversión pública subnacional real en términos per cápita aumentó 0,6 por ciento en promedio por año entre 2009 y 2021; aunque, en dicho periodo, ha mostrado un comportamiento mixto entre regiones. Por ejemplo, esta variable aumentó en 14 de 25 regiones, entre las que destacan

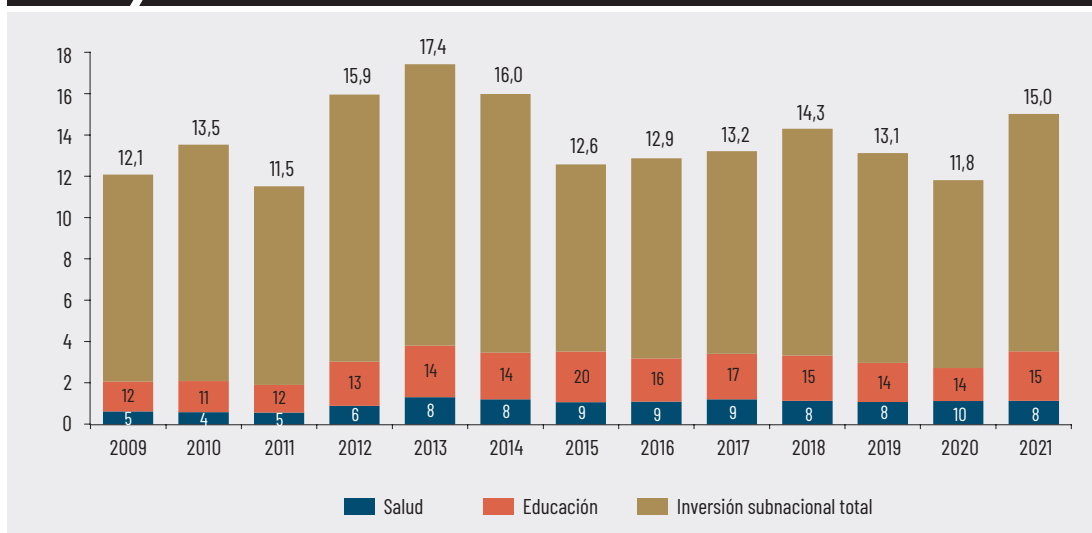


La inversión pública está directamente asociada, por el lado de la oferta, con el avance en el cierre de brechas sociales en períodos posteriores a su ejecución.



Apurímac, Ayacucho y Loreto, y disminuyó en las 11 demás regiones restantes, entre las que resaltan Pasco, Moquegua y Callao, que tuvieron las mayores caídas¹. Cabe destacar que la inversión pública real por habitante en los sectores educación y salud, asociados al cierre de brechas sociales, retrocedió en 9 y 5 regiones, respectivamente, y que incluso en 2 regiones se redujo la inversión per cápita en ambos rubros (Callao y Tacna)².

GRÁFICO 1 ■ Inversión de los gobiernos subnacionales: 2009-2021 (Miles de millones de soles de 2007)



FUENTE: MEF.

¹ De las 25 regiones, 8 presentan una disminución de la inversión pública del gobierno general real en términos per cápita, entre las que destacan Madre de Dios, Callao, Ucayali y Pasco. Estas también se encuentran entre las regiones con caída en la inversión de gobiernos subnacionales.

² Madre de Dios y Ucayali presentan las mayores brechas sociales. (Madre de Dios se ubica en los últimos lugares en 2 indicadores de educación y 1 de salud; y Ucayali, 3 de educación y 1 de salud).

CUADRO 1 ■ Inversión pública subnacional por habitante
(Variación porcentual real promedio 2009-2021)

Región	Total	Educación	Salud	Región	Total	Educación	Salud
Apurímac	8,5	8,8	9,3	Junín	0,3	-5,1	13,5
Ayacucho	6,3	5,6	11,3	Ica	-0,2	1,8	13,2
Loreto	5,7	5,9	6,3	Madre de Dios	-0,4	4,6	4,7
Cajamarca	4,9	0,1	0,5	Puno	-0,5	-1,5	7,3
Huánuco	4,7	-1,7	11,9	Ucayali	-1,2	-5,1	14,7
Piura	4,6	13,4	6,1	Áncash	-2,1	1,1	-4,4
Huancavelica	4,3	2,1	2,2	Tumbes	-2,9	5,9	12,7
Amazonas	2,8	-2,3	6,6	Lima	-3,0	2,8	6,5
San Martín	2,8	3,1	6,0	Tacna	-4,4	-3,1	-2,6
La Libertad	2,5	11,7	2,2	Callao	-4,5	-7,5	-5,9
Lambayeque	1,9	13,7	-4,2	Moquegua	-5,1	1,3	-10,7
Cusco	1,0	-2,6	3,6	Pasco	-6,1	-9,1	4,3
Arequipa	0,9	3,0	7,7				

FUENTE: MEF.

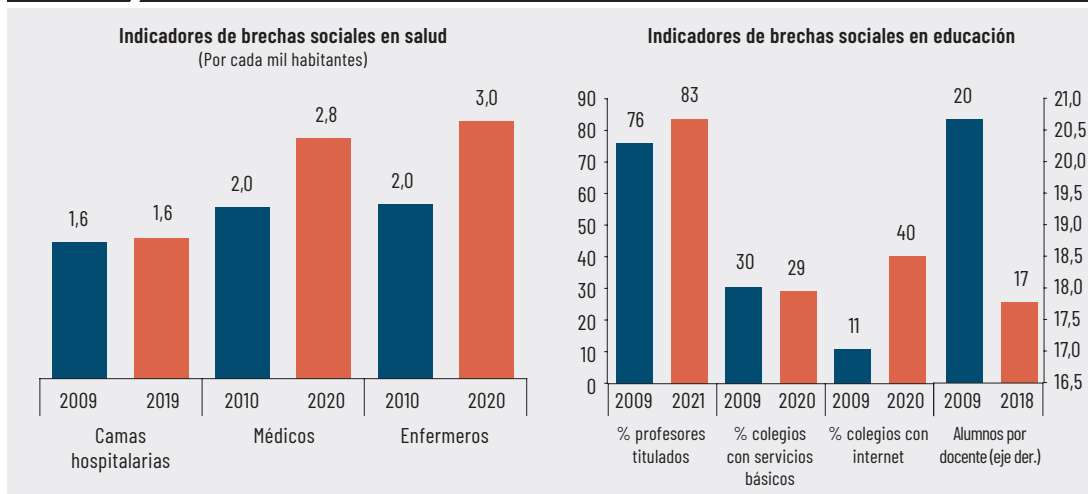
EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS EN EDUCACIÓN Y SALUD

El país ha avanzado en el cierre de brechas sociales en los últimos años (previo a la pandemia del COVID-19). Por un lado, en salud mejoraron algunos indicadores vinculados a la oferta, como el número de profesionales de la salud (médicos y enfermeros) por cada mil habitantes, que pasó de 2 a 3 entre 2010 y 2020 en promedio. No obstante, el número de camas hospitalarias por cada mil habitantes se mantuvo alrededor de 1,5. Por otro lado, en educación, el número de alumnos por docente (que indicaría una mayor atención a los estudiantes) disminuyó de 20 a 17 entre 2009 y 2018, mientras que el porcentaje de colegios que cuentan con acceso a internet subió de 11 a 40 por ciento entre 2009 y 2020. Cabe precisar que también se observa una ligera disminución del

porcentaje de colegios que cuentan con servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad), que pasó de 30 a 29 por ciento entre 2009 y 2020.

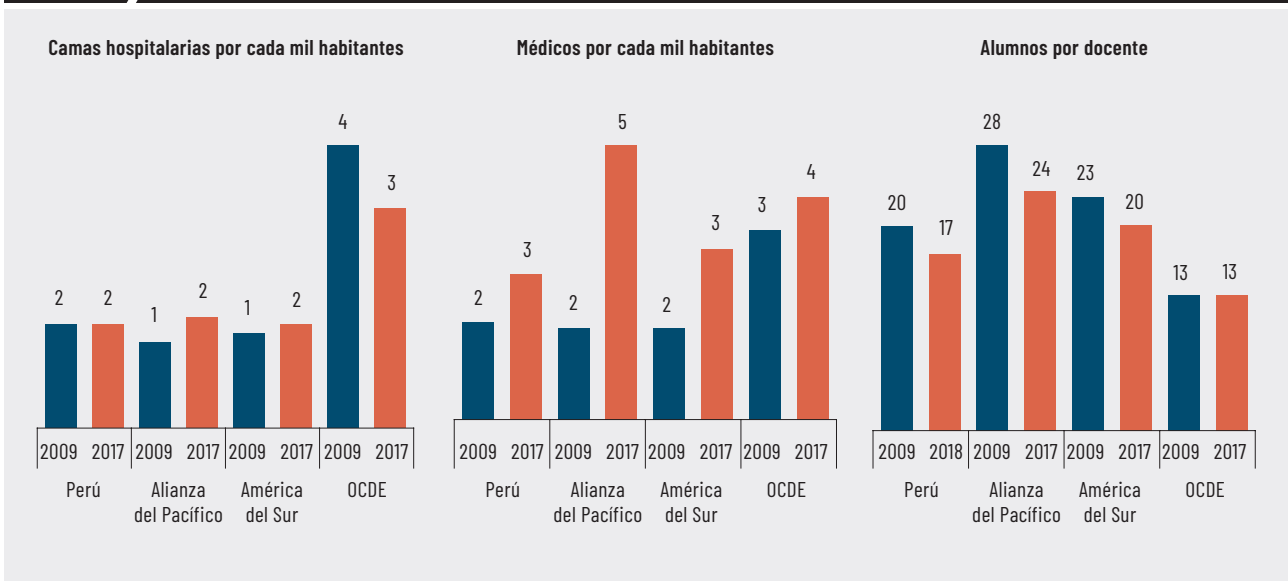
A pesar de los avances registrados, aún persisten brechas en Perú frente a sus pares latinoamericanos y respecto a los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De un lado en salud, las estadísticas publicadas por la OCDE para sus países miembros indican más de 3 camas de hospital por cada mil habitantes (por encima de las cifras de la región, que no difieren mucho de las de Perú), en tanto que, en términos del número de médicos por cada mil habitantes, Perú está por debajo de los grupos de comparación. Por su parte, en educación el número de alumnos por docente muestra una tendencia decreciente en la región. Específicamente en Perú, dicho indicador se encuentra por

GRÁFICO 2 ■ Indicadores de brechas sociales en el Perú: salud y educación



FUENTE: INEI, MINSA Y BANCO MUNDIAL. NOTA: EL PORCENTAJE DE COLEGIOS CON INTERNET Y DE PROFESORES TITULADOS CORRESPONDE AL NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIO.

GRÁFICO 3 ■ Indicadores de salud y educación en Perú y grupos de países



FUENTE: BANCO MUNDIAL Y MINSA.

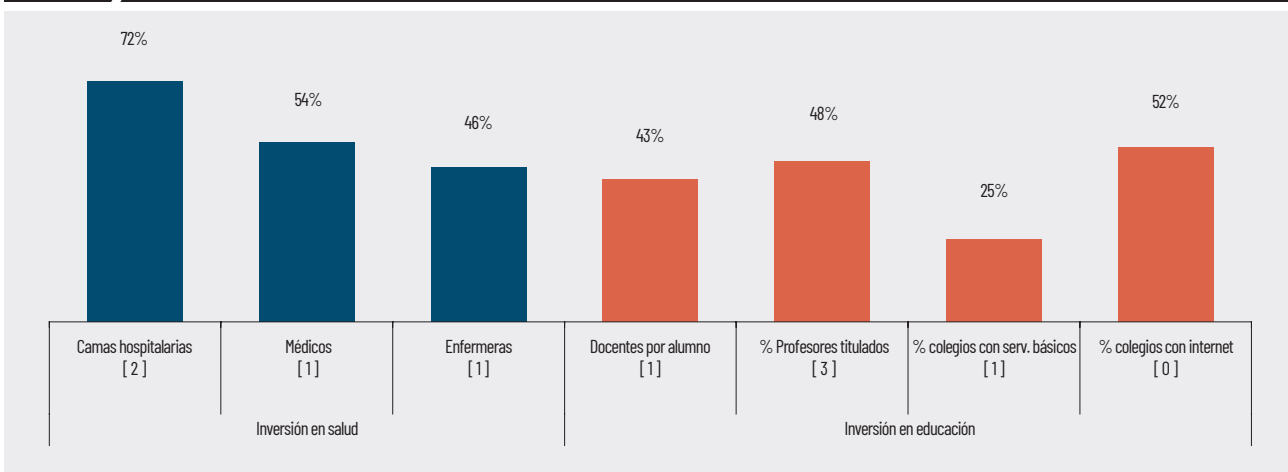
debajo de la mediana de los países que conforman la Alianza del Pacífico (sin Perú) y demás países de América del Sur, pero por encima de los países de la OCDE (ratio estable de alrededor de 13 alumnos por docente).

RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL Y CIERRE DE BRECHAS EN EL PERÚ

La inversión pública está directamente asociada, por el lado de la oferta, con el avance en el cierre de brechas sociales en períodos posteriores a su ejecución. La variación anual de la inversión real per cápita de los gobiernos subnacionales en salud se relaciona positivamente con un aumento

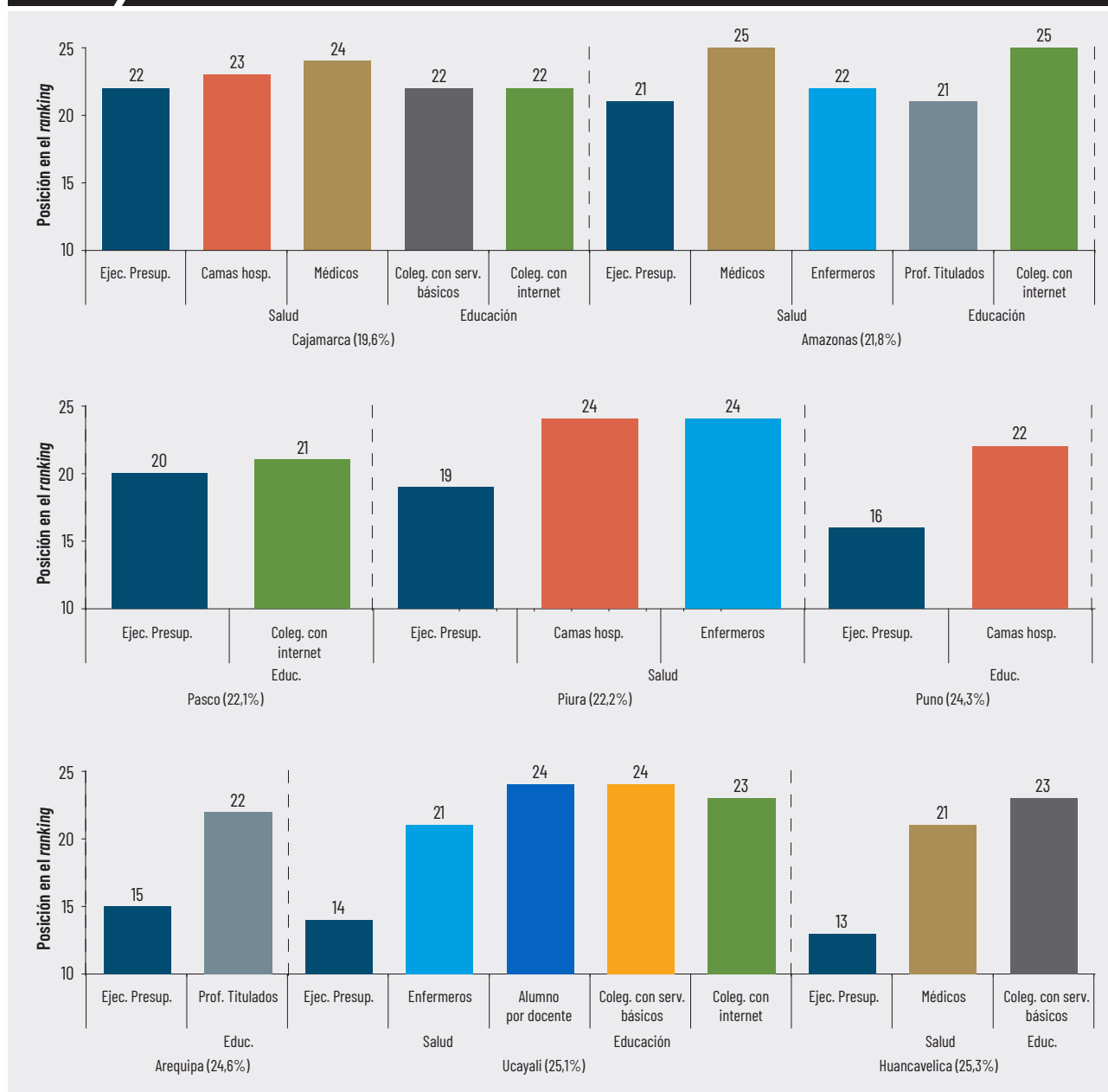
de los indicadores de médicos y enfermeras por cada mil habitantes al año siguiente (coeficiente de correlación máximo de 54 por ciento y 46 por ciento, respectivamente); y con un aumento de las camas hospitalarias por cada mil habitantes a los dos años siguientes (coeficiente de correlación de 72 por ciento). Por su parte, la inversión en educación se correlaciona con el aumento del porcentaje de colegios primarios con acceso a internet en el mismo año; un aumento del número de docentes por alumno en colegios primarios y del porcentaje de colegios que cuentan con servicios básicos al año siguiente tras la inversión; en tanto que el aumento de profesores titulados de colegios primarios se correlaciona con el cre-

GRÁFICO 4 ■ Correlaciones entre la variación anual de la inversión real per cápita de los gobiernos subnacionales y de los indicadores regionales de salud y educación (Correlación máxima y rezago, datos anuales 2009-2021)



FUENTE: INEI, MINSA Y MEF. NOTA: EL PORCENTAJE DE COLEGIOS CON INTERNET, PROFESORES TITULADOS Y DOCENTES POR ALUMNO CORRESPONDE AL NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIO. LA CIFRA ENTRE CORCHETES CORRESPONDE AL REZAGO CON LA CORRELACIÓN MÁXIMA. LA ALTURA DE LA BARRA MIDE LA CORRELACIÓN MÁXIMA.

GRÁFICO 5 ■ Ranking de ejecución presupuestal subnacional y brechas sociales



FUENTE: INEI, MINSA Y MEF. NOTA: EL GRÁFICO MUESTRA LAS 8 REGIONES CON MENOR EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN ENERO-JUNIO 2022 Y QUE FIGURAN EN EL QUINTIL INFERIOR EN AL MENOS UNO DE LOS INDICADORES DE SALUD Y EDUCACIÓN UTILIZADOS (POSICIÓN 20 A 25 EN EL RANKING). LA CIFRA ENTRE PARÉNTESIS ES LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. LA ALTURA DE LA BARRA MIDE LA POSICIÓN EN EL RANKING ENTRE LAS 25 REGIONES DEL PAÍS (UNA BARRA MÁS ALTA INDICA UNA PEOR POSICIÓN RELATIVA). EL PORCENTAJE DE COLEGIOS CON INTERNET, DE PROFESORES TITULADOS Y EL ÍNDICE DE ALUMNOS POR DOCENTE CORRESPONDEN AL NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIO.

cimiento de la inversión en educación realizada 3 años antes³.

Por su parte, es de notar que, en el primer semestre de 2022, la ejecución presupuestal de la inversión pública subnacional fue de solo 25,5 por ciento en promedio. Incluso, en 8 de las 15 regiones que están por debajo de dicho promedio

de ejecución presupuestal figuran aquellas con mayores brechas, según los indicadores de salud y educación utilizados. Por ejemplo, Cajamarca⁴ y Amazonas son las regiones que ocupan las posiciones más rezagadas en ambos grupos de indicadores. Piura y San Martín aparecen en las últimas posiciones en los indicadores de oferta de salud,

³ Los resultados no difieren mucho cuando se utilizan datos para el gobierno general. En este caso, la variación anual de la inversión real per cápita del gobierno general en salud se correlaciona positivamente con un aumento de camas y enfermeras (2 años siguientes); y de médicos por cada mil habitantes (1 año siguiente). En la educación, se correlaciona con un aumento del número de docentes por alumno y los colegios con servicios básicos (1 año siguiente), con un aumento de colegios con acceso a internet (2 años siguientes) y con un aumento del número de profesores titulados (3 años siguientes).

⁴ Por ejemplo, Cajamarca aparece en los últimos 5 lugares en 2 de 3 indicadores de brechas de salud (camas hospitalarias y médicos por cada mil habitantes) y en 2 de 4 indicadores de brechas de educación (porcentaje de colegios con acceso a servicios básicos y a internet).

mientras que Ucayali experimenta lo mismo en educación. De otro lado, de acuerdo con datos de un reciente informe de la Contraloría General de la República (2022), se encuentra que todas las regiones han empeorado sus brechas de salud y educación entre 2018 y 2021⁵.

DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS PARA DINAMIZAR LA INVERSIÓN PÚBLICA

Si bien la inversión pública puede tener un impacto positivo tanto en el crecimiento económico del país como en el cierre de brechas, por lo general **dicho impacto depende de la eficiencia del gasto** (FMI, 2015). Así, la OCDE (2018) considera 3 retos sistemáticos para la gobernanza multinivel de la inversión pública que impiden lograr mejores resultados:

- En primer lugar, están los **desafíos de coordinación**. Al respecto, es necesario sostener una coordinación a nivel intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental; lo cual se dificulta en la práctica porque requiere alinear los intereses de diferentes actores involucrados en el proceso de inversión pública.
- El segundo reto está asociado a los **desafíos de capacidad para el diseño e implementación de inversiones**. De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República (2022), los gobiernos regionales y locales no tendrían todas las herramientas necesarias para priorizar, dirigir y focalizar correctamente la ejecución del gasto público. Ello se refleja en mayores gastos (desvío promedio de 54 por ciento frente al monto aprobado inicialmente); retrasos y cambios en cartera de proyectos (en 2017-2021, en promedio solo el 67 por ciento de los proyectos aprobados se ejecutaron, mientras que el número de los nuevos proyectos incluidos representa cinco veces la cantidad de proyectos aprobados inicialmente); y atomización con proyectos pequeños (la ejecución real promedio es de S/ 0,7 millones por proyecto).
- Finalmente, también hay **desafíos de las condiciones marco**. Así, las buenas prácticas en la elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria son parte integral de la inversión exitosa, pero no siempre son sólidas o coherentes en los distintos niveles de gobierno.

Con base en lo anterior, el Consejo de la OCDE adoptó, en marzo de 2014, la *Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del*

Gobierno. Dicha recomendación (OCDE, 2014) contiene los siguientes 12 principios que apuntan a sobrellevar los 3 retos sistemáticos mencionados anteriormente: (i) invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares; (ii) adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional; (iii) coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente; (iv) evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública; (v) involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión; (vi) movilizar a los actores privados y las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades; (vii) reforzar los conocimientos de los funcionarios públicos y de las instituciones que participan en la inversión pública; (viii) centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia; (ix) desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión; (x) exigir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles gubernamentales; (xi) promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles del gobierno; y (xii) procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los estratos del gobierno.

Finalmente, se requiere continuar avanzando en el seguimiento de un conjunto de proyectos con alto impacto, con expedientes técnicos, y asegurar la ejecución oportuna del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), además de incentivar la ejecución presupuestal a nivel subnacional y focalización de proyectos hacia el cierre de brechas sociales, empaquetando y estandarizando proyectos para una mejor ejecución de la inversión pública.

REFERENCIAS

- **Contraloría General de la República del Perú. (2022).** *Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental 2017-2021.*
- **Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015).** *Making public investment more efficient.*
- **Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020).** *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery.*
- **Fournier, J. M. (2016).** *The positive effect of public investment on potential growth.*
- **Han, S. (2017).** Contributions of Public Investment to Economic Growth and Productivity. *KDI Journal of Economic Policy*, 39(4), 25-50.
- **Izquierdo, A., Lama, R., Puig, J. P., Riera-Crichton, D., Végh, C. A., & Vuletin, G. (2017).** *On the Determinants of Public Investment Multipliers.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014).** *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment across Levels of Government.*
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018).** *Rethinking regional development policy-making.*

⁵ Por ejemplo, Huánuco, Ica, Áncash y Tumbes son las regiones con menor ejecución presupuestal en el primer semestre de 2022 y mayores brechas de salud y educación en 2021. Huánuco, Áncash y Tumbes presentan el 100% de hospitales con capacidad instalada inadecuada, mientras que Ica presenta el 100% de establecimientos de salud de primer nivel con capacidad instalada inadecuada. En educación, Tumbes presenta el 100% de sus colegios con capacidad instalada inadecuada.

L a competitividad, la corrupción y el crecimiento DE LARGO PLAZO

CARLOS MENDIBURU* E IVÁN COSAVALENTE**



* Jefe, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
carlos.mendiburu@bcrp.gob.pe



** Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
ivan.cosavalente@bcrp.gob.pe

La relación entre la competitividad y el crecimiento económico depende de varios factores, entre ellos destaca la productividad y la eficiencia con las que se combinan los factores productivos para determinar el producto potencial. En este artículo se profundiza en el rol de algunos de los determinantes de la competitividad, en particular, las implicancias de la corrupción sobre el crecimiento económico de largo plazo.***

*** Los autores agradecen los aportes de Renato Velazco para la recopilación y revisión de estadísticas y estudios.

La competitividad es la capacidad de las naciones para crear y mantener un entorno que, además de permitir sostener la capacidad para competir de las empresas, coadyuve a sostener a su población (International Institute for Management Development [IMD]). Asimismo, representa el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (World Economic Forum), y su importancia puede reflejarse en su relación positiva con el crecimiento económico de largo plazo (Medeiros et al., 2019). Al respecto, de acuerdo con el Ranking de Competitividad Mundial (RCM), elaborado por el IMD de Suiza, la posición relativa de Perú se deterioró desde el percentil 36 en 2008 (año desde el cual el país se incluyó en el *ranking* y en el que obtuvo su mejor posición relativa hasta la fecha) hasta el percentil 14 en 2022 (donde 0 indica una peor posición y 100 una mejor posición). Este resultado indica un retroceso, inclusive mayor que el de Colombia y Brasil (Cuadro 1).

La relación entre la competitividad y el crecimiento económico depende de varios factores¹, entre ellos destaca la productividad y eficiencia con los cuales se combinan los factores productivos para determinar el producto potencial. Por un lado, una mayor competitividad está asociada a mayores niveles de ingreso y capacidad para generar empleo de calidad (BCRP, 2022). Por otro lado, un clima de negocios adverso, las restricciones de infraestructura y una fuerza laboral de baja productividad, y que opera en la informalidad, desalientan la inversión privada y afectan nega-



La corrupción limita el crecimiento potencial y afecta negativamente a la eficiencia y al bienestar de la población.



tivamente al crecimiento potencial y al bienestar de la población. En este artículo se profundiza en el rol de algunos de los determinantes de la competitividad.

La población peruana percibe que las dificultades institucionales tienen un efecto sobre su bienestar. De acuerdo con un reporte de Ipsos (2022), desde 2020 los peruanos consideran

CUADRO 1 ■ Resultados del *ranking* de competitividad: Países latinoamericanos seleccionados: 2008 y 2022 (Percentiles, 0-peor, 100-mejor)

	Pilares	Chile	Perú	México	Colombia	Brasil
2008	Ranking general	53	36	9	25	22
	Desempeño económico	22	75	40	16	25
	Eficiencia del gobierno	84	42	27	36	7
	Eficiencia de negocios	60	45	0	29	47
	Infraestructura	31	5	2	20	9
2022	Ranking general	29	14	13	10	6
	Desempeño económico	21	37	57	29	24
	Eficiencia del gobierno	52	17	5	6	3
	Eficiencia de negocios	35	16	25	5	17
	Infraestructura	25	6	8	11	16

NOTA: EL RANKING DE 2008 CONSIDERA UNA MUESTRA DE 55 PAÍSES; EL DE 2022, 63 PAÍSES.
FUENTE: IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER.

¹ Al respecto, Medeiros et al. (2019) separan los determinantes de la competitividad en factores empresariales (capacitación, desempeño, métodos de organización y estrategia); estructurales (mercado, configuración de la industria, instituciones, regímenes de incentivos y regulación, grado de sofisticación tecnológica y acceso a productos internacionales); y sistémicos (infraestructura, ambiente macroeconómico, internacional, político-institucional, legal y normativo y social).

CUADRO 2 ■ PBI per cápita, percepción y control de corrupción en países seleccionados (Percentiles, 0-peor, 100-mejor)

País	PBI per cápita 1/		Percepción de corrupción 2/		Control de la corrupción 3/	
	Promedio 2018-2020	2021	Promedio 2018-2020	2021	Promedio 2018-2020	2021
Chile	23	24	86	85	82	84
Argentina	21	21	58	47	52	50
México	19	19	27	31	20	22
Colombia	15	15	47	52	46	48
Brasil	15	15	44	47	41	44
Perú	12	13	44	42	36	34
Ecuador	11	11	45	42	32	32
Bolivia	8	8	30	29	28	25

1/ EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA). EN MILES DE DÓLARES INTERNACIONALES CONSTANTES DEL AÑO 2017.

2/ EL RANKING DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL CONSIDERA UNA MUESTRA DE 180 PAÍSES.

3/ EL RANKING DEL BANCO MUNDIAL CONSIDERA UNA MUESTRA DE 209 PAÍSES.

FUENTES: FMI (2022), TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL (2021).

que la corrupción² es el principal problema del país (54 por ciento de encuestados compartió esta opinión en mayo de 2022). Por su parte, en el pilar de eficiencia del gobierno del *ranking* del IMD, en el criterio correspondiente a “soborno y corrupción”, Perú tiene un peor desempeño (percentil 5). Además, según el *ranking* de corrupción de Transparencia Internacional (2021) el Perú ocupó el percentil 42, mientras que, en el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial (2021), el país ocupó el percentil 34 en 2020 (Cuadro 2). Cabe resaltar que en ambos *rankings*, la posición relativa del Perú en el último año disponible ha caído con respecto al promedio de los 3 años anteriores³.

La corrupción limita el crecimiento potencial y afecta negativamente a la eficiencia y al bienestar de la población. Si se compara la posición relativa de Perú en los *rankings* de percepción de corrupción y control de la corrupción del último año disponible, en comparación con 7

países de la región, en ambos *rankings* el Perú tiene un desempeño por debajo de Chile, Argentina, Colombia y Brasil.

Una menor percepción de corrupción (percentil más alto) está correlacionada con un mayor PBI per cápita. Además, una mejor posición relativa en cuanto al índice de gobierno electrónico está correlacionada directamente con un mejor desempeño en los indicadores de percepción de la corrupción y control de la corrupción (correlaciones mayores a 0,70), como se aprecia en el Cuadro 3.

De otro lado, en los *rankings* de percepción de corrupción y control de la corrupción (promedio 2018-2020), el Perú muestra un desempeño relativo por debajo de lo que se esperaría dado su nivel de PBI per cápita. El país se ubicó en promedio en el percentil 46 en percepción de corrupción y en el percentil 41 en control de corrupción, por debajo del percentil esperado (alrededor de 50).

CUADRO 3 ■ Correlaciones: Indicadores de corrupción, gobierno electrónico y PBI per cápita (2018-2020)*

	Percepción de corrupción	Control de corrupción	PBI per cápita
Percepción de corrupción 1/	1,00	-	-
Control de corrupción 2/	0,99	1,00	-
PBI per cápita 3/	0,77	0,76	1,00
Índice de gobierno electrónico 4/	0,75	0,74	0,87

* MUESTRA DE 119 PAÍSES PARA LOS CUALES DISPONÍAN DATOS PARA TODOS LOS INDICADORES.

1/ ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL.

2/ CONTROL DE LA CORRUPCIÓN ES UNO DE LOS 6 INDICADORES DE GOBERNANZA MUNDIAL (WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS-WGI) DEL BANCO MUNDIAL.

3/ LOGARITMO NATURAL DEL PBI PER CÁPITA POR PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA) EN DÓLARES A PRECIOS INTERNACIONALES CONSTANTES DE 2017.

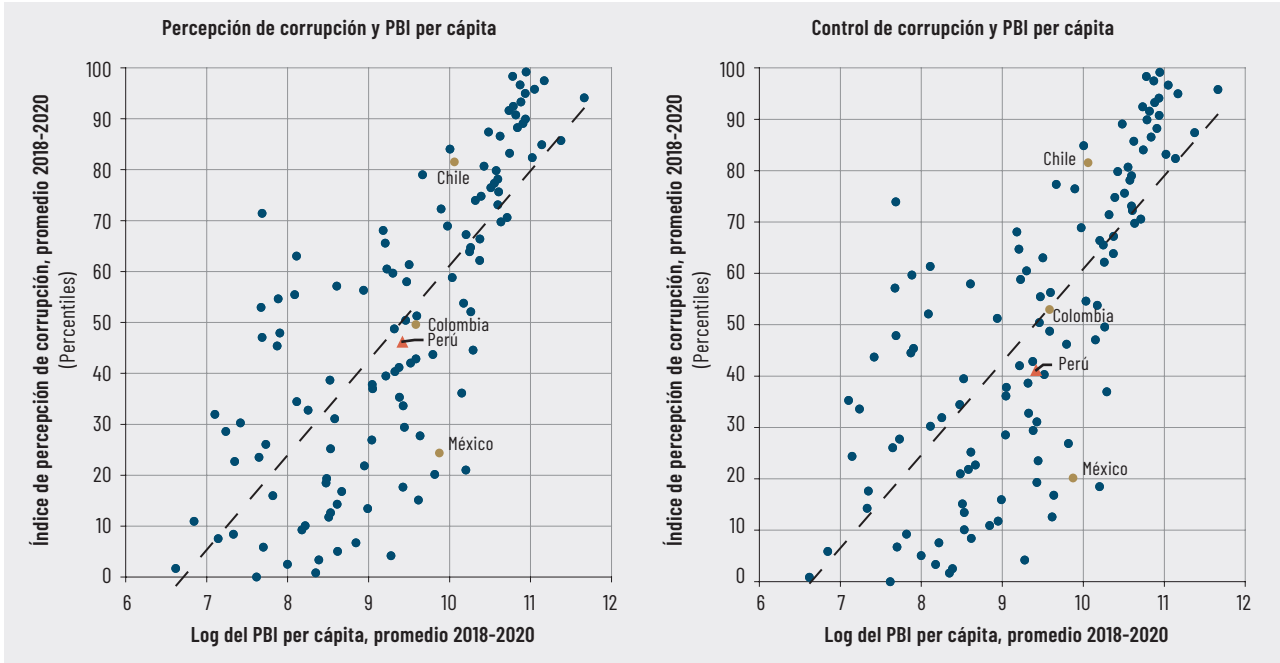
4/ ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE NACIONES UNIDAS, PROMEDIO DE LOS AÑOS 2018 Y 2020 (INFORMACIÓN NO DISPONIBLE PARA EL AÑO 2019).

FUENTES: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL (2021), FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2022) Y NACIONES UNIDAS.

² El Banco Mundial define la corrupción como el abuso del poder público para beneficio privado. Es un problema complejo y multidimensional que afecta a las economías en todas las etapas de desarrollo, porque socava la confianza y deteriora la calidad institucional.

³ En el indicador de control de corrupción se compara la información de 2020 frente al promedio 2017-2019, y en percepción de corrupción, 2021 frente al promedio 2018-2020.

GRÁFICO 1 ■ PBI per cápita y rankings internacionales de corrupción (2018-2020)



NOTA: UN PERCENTIL ALTO INDICA UNA MEJOR POSICIÓN DENTRO DEL RANKING. PARA LOS PROMEDIOS, PRIMERO SE CALCULA EL PUNTAJE PROMEDIO Y LUEGO SE CALCULA EL PERCENTIL. PARA EL CASO DEL PBI PER CÁPITA (EN PPA EN US\$ INTERNACIONALES CONSTANTES AÑO 2017), SE CONSIDERA EL LOGARITMO NATURAL.
FUENTES: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL (2021) Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2022).

Las causas de la corrupción son variadas. Bigio y Ramírez (2017) refieren que esta puede deberse a un conjunto de factores como la estructura gubernamental, su tamaño⁴, la calidad del sistema político o control que es ejercido sobre las dependencias públicas, los factores culturales y sociales, y las políticas económicas adoptadas por el Estado, que propician la extracción de rentas por parte de burócratas, entre otros. El Fondo Monetario Internacional-FMI (2016) señala como una de las causas al complejo marco jurídico que regula la actividad de las empresas.

La pérdida de competitividad y eficiencia derivada de la corrupción se manifiesta por múltiples canales (FMI, 2016). Por ejemplo, debilitamiento de las capacidades del Estado para el cumplimiento de sus funciones, distorsión de la implementación de políticas, menor estabilidad macrofinanciera, menor acumulación de capital físico humano (insuficiente inversión pública de calidad, insuficiente gasto en salud y educación, etc.), menor productividad total de factores (insuficiente inversión en investigación y desarrollo, distorsiones en la asignación de capital, ineficiencias, etc.), así como un impacto negativo sobre las expectativas y la inversión del sector privado (Mauro, 1997).

Los costos por corrupción son importantes y representan un costo de oportunidad para la ejecución de diversas obras que permitan

añadir valor público a los ciudadanos. En el caso peruano, Shack et al. (2021) indican que la corrupción e inconducta funcional ha generado un daño patrimonial al Estado estimado en



Los costos por corrupción son importantes y representan un costo de oportunidad para la ejecución de diversas obras que permitan añadir valor público a los ciudadanos.



⁴ Los autores citan a Lederman et al. (2005), que estiman modelos econométricos para corrupción, y encuentran una relación positiva y significativa entre corrupción y el tamaño del gobierno, medido como los ingresos del gobierno como porcentaje del PBI.



Para el caso peruano, una mejora del control de la corrupción al nivel de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) **incrementaría el crecimiento del PBI per cápita en el largo plazo en 0,6 puntos porcentuales.**



S/ 22,1 mil millones en 2020, equivalente a 3,2 por ciento del PBI de dicho año, y que las regiones más afectadas por la corrupción son a su vez

las más pobres (Huancavelica y Ayacucho, por ejemplo). Además, la corrupción equivale a 12,6 por ciento del presupuesto ejecutado, en donde la mayor incidencia se registró en los gobiernos regionales (15,7 por ciento) y locales (17,6 por ciento), mientras que la menor, en el gobierno nacional (10,3 por ciento).

De otro lado, Bigio y Ramírez (2017) refieren que **un mayor control de la corrupción⁵ tendría un efecto positivo sobre el crecimiento.** Para el caso peruano, una mejora del control de la corrupción al nivel de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incrementaría el crecimiento del PBI per cápita en el largo plazo en 0,6 puntos porcentuales.

AVANCES Y DESAFÍOS PARA MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD

En lo referente a la normativa para mejorar la gobernanza institucional y reducir la corrupción, el Perú ha registrado algunos avances, pero evidencia desafíos en su implementación. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (Decreto Supremo N° 103-2022-PCM), aprobada recientemente, propone un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado

CUADRO 4 | Avances normativos recientes para enfrentar la corrupción y mejorar la gobernanza

Nombre	Resumen del objeto de la norma
Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país.
Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción	Contempla 4 ámbitos: (i) asegurar la probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública; (ii) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; (iii) fortalecer la institucionalidad y la mejora continua; y (iv) fortalecer el control social y la denuncia.
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	Se establecen los principios, normas y procedimientos que aplican al proceso de modernización de la gestión pública.
Obligatoriedad de la presentación de la declaración jurada de intereses en el sector público	Transparentar información relevante de sujetos obligados para la detección y prevención de conflictos de intereses.
Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil	Fortalecer a las personas que laboran en las entidades públicas de manera integral y continua para que brinden un mejor servicio a la ciudadanía.
Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú	Promover la apertura de datos de la información de las entidades públicas, la innovación en la generación de valor público con la reutilización de los datos abiertos para la creación de nuevos productos y servicios con el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), para el desarrollo social y económico, en el marco de un gobierno abierto. Asimismo, busca promover alianzas público-privadas a través de la apertura y reutilización de los datos abiertos, para mejorar los servicios a la ciudadanía.
Ley de Gobierno Digital	Establece las disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo.
Creación del Sistema Nacional de Transformación Digital	Se señalan las medidas para la transformación digital, entre las cuales destacan: creación de la Plataforma Nacional de Talento Digital, desarrollo de iniciativas para la accesibilidad en el entorno digital, desarrollo tecnológico e innovación basada en datos, contrataciones inteligentes, indicadores sobre gobierno y transformación digital, entre otros.

FUENTE: NORMAS LEGALES.

⁵ Para medir el control de la corrupción, los autores utilizaron un indicador ponderado del International Country Risk Guide: prevalencia de la ley y el orden, calidad de la burocracia, ausencia de corrupción y rendición de cuentas de funcionarios públicos.

que garantice una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

No obstante, se requiere continuar avanzando en el fortalecimiento de las capacidades de la infraestructura adecuada (masificación del internet en los territorios) para la realización de una vigilancia eficiente, eficaz y oportuna, aunado al desarrollo de las capacidades tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos y mejorar la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar-PTE, en particular, de los gobiernos locales⁶ (solo el 19 por ciento tiene el PTE actualizado) (INEI, 2022). Al respecto, Mauro et al. (2019) recomiendan invertir en plataformas en línea para la supervisión del progreso físico y financiero de los proyectos y un aumento de la inversión en tecnología de información. Sin embargo, Lindstedt y Naurin (2005) refieren que la transparencia no es suficiente, por lo que, para que esta sea efectiva en reducir la corrupción y se puedan potenciar sus beneficios, debería estar acompañada de elecciones libres y justas (rendición de cuentas) y un mejor nivel de educación de la población. En suma, se requiere afianzar las sinergias interinstitucionales para mejorar la eficiencia del aparato público, toda vez que fortalecer la lucha contra la corrupción y mejorar la competitividad del país es una responsabilidad colectiva.



En lo referente a la normativa para mejorar la gobernanza institucional y reducir la corrupción, el Perú ha registrado algunos avances, pero evidencia desafíos en su implementación.



REFERENCIAS

- **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2022).** Recuadro 1: El rol de la competitividad para atraer inversión privada y generar empleo formal. En *Reporte de Inflación. Junio de 2022*.
- **Banco Mundial (2021).** *Worldwide Governance Indicators*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- **Bigio, S., & Ramírez, N. (2017).** *Corrupción e indicadores de desarrollo en el Perú y el mundo: una revisión empírica*. Documento de Trabajo III. Asociación Peruana de Economía.
- **Diario Oficial El Peruano.** Normas Legales, ediciones varias.
- **Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022).** World Economic Outlook Data base April 2022 Edition. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>
- **Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016).** *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. IMF STAFF Discussion Note. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
- **Instituto Nacional de Estadística (2022).** *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2021*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1849/libro.pdf
- **International Institute for Management Development (IMD) (n.d.).** *Frequently asked questions*. <https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/faqs.pdf>
- **International Institute for Management Development (IMD) (2022).** *IMD World Competitiveness Booklet 2022*. IMD World Competitiveness Center. <https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2022>
- **Ipsos (2022).** *Identidad Nacional: Informe con las principales actitudes de los peruanos hacia el país*. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-07/Fiestas%20Patrias_V4.pdf
- **Ivanyina, M., & Salerno, A. (2022).** Governance. En V. Cerra et al. (eds.), *How to Achieve Inclusive Growth*, (353-390). Oxford Academic. <https://academic.oup.com/book/38949/chapter/338149426>
- **Lederman, D., Loayza, N., & Soares, R. (2005).** Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. *Economics & Politics*, 17(1), 1-35. <https://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/ACCOMTA.PDF>
- **Lindstedt, C. & Naurin, D. (2005).** *Transparency and Corruption. The Conditional Significance of a Free Press*. Q06 Working Paper Series 2005:5. The Q06 Institute Quality of Government, Goteborg University. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/39199/gupea_2077_39199_1.pdf
- **Mauro, P. (1997).** *Why worry about Corruption?* Economic Issues 6. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>
- **Mauro, P., Medas, P., & Fournier J. (2019).** El Costo de la Corrupción. *Finanzas y Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/the-true-cost-of-global-corruption-mauro.pdf>
- **Medeiros, V., Gonçalves Godoi, L., & Camargos Teixeira, E. (2019).** La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 129, 7-27. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45005/RVE129_Medeiros.pdf
- **Naciones Unidas.** *UN E-Government Knowledgebase*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>
- **Shack, N., Pérez J., & Portugal, L. (2021).** *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/INCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf
- **Transparencia Internacional (2021).** *Corruption Perception Index 2021*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁶ No obstante, el 95,1 por ciento de las municipalidades cuenta con acceso a internet. El INEI precisa que el PTE es una herramienta informática estandarizada e integral, que facilita el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos y de gestión institucional, en aras de garantizar la transparencia en la gestión pública.



MANUEL LORENZO DE VIDAURRE

Y LA ANHELADA
REPÚBLICA DE LA LEY

CARMEN MC EVOY
Historiadora
cmcevoy@sewanee.edu

La creación de un sistema judicial eficiente fue un tema crucial para las jóvenes repúblicas americanas del siglo XIX. En el Perú, este proceso fue impulsado por una clase dirigente ilustrada criolla, de la que destacó el jurista limeño Manuel Lorenzo de Vidaurre (1773-1841) por su rol clave en la construcción de una república amparada en la ley y por su amplia obra política e intelectual. Y no solo su aporte jurídico sigue vigente, sino su biografía, elaborada brevemente en las siguientes páginas por la historiadora Carmen Mc Evoy, evidencia el complejo proceso emancipador peruano y la apuesta por el Estado de derecho durante la primera mitad del siglo XIX.

Manuel Lorenzo de Vidaurre nació en la capital virreinal un 19 de mayo de 1773 y murió en una joven república, consternada por la guerra civil, un 9 de marzo de 1841. Descrito como un precursor reformista de la emancipación, aunque luego su pensamiento derivará hacia el rupturismo, el hijo del coronel Antonio Basilio Vidaurre de la Parra y de Manuela Catalina de Encalada y Mirones desarrolló algunas de sus ideas fuerza en dos textos fundamentales que fueron redactados en la década previa a la independencia y publicados luego de su proclamación: las *Cartas Americanas* y el *Plan del Perú*.

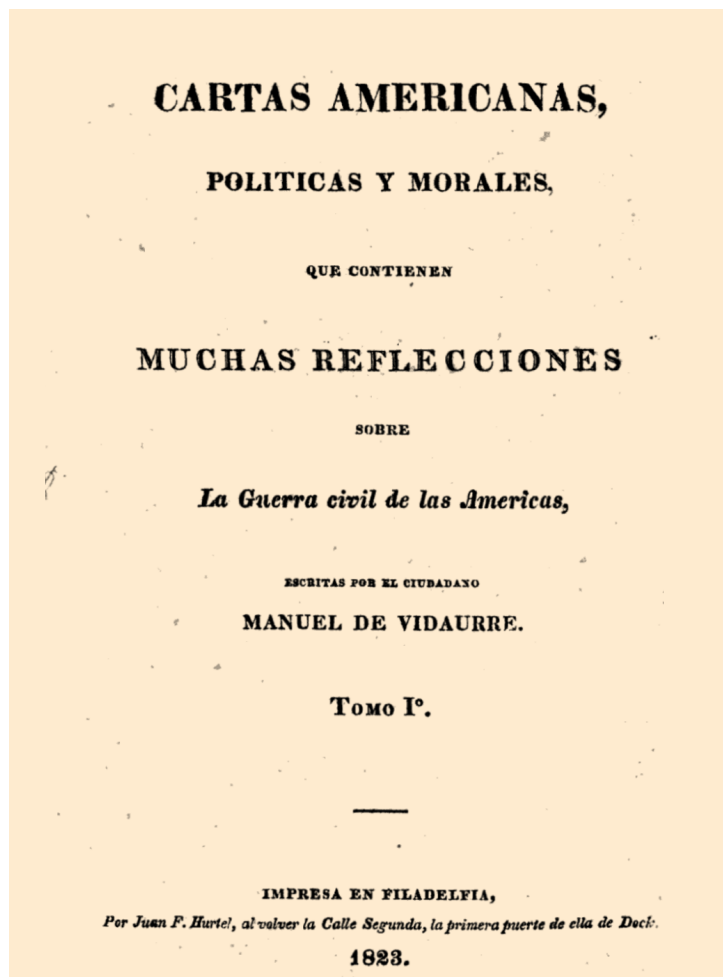
Concebido en Madrid en 1810 y publicado en 1823 en Filadelfia con el nombre “Plan de las Américas”, el *Plan del Perú* es un tratado político donde Vidaurre esboza una crítica abierta a las propuestas republicanas con un realismo que lo impulsa a señalar los problemas que podría generar una república mal organizada. El peligro principal, de acuerdo con Vidaurre, era que la nueva nación careciera de lo que hoy llamamos gobernabilidad. En este sentido, él opinaba que, como “en las repúblicas” todos los hombres “se contemplaban iguales”, las pretensiones al “gobierno” eran excesivas y por ello el surgimiento de esa tendencia, tan peligrosa, de acechar y envidiar a quien detentaba el poder de turno. Esta puja por el control de un Estado sustentado en una legitimidad

frágil irremediablemente generaba tres consecuencias en el ordenamiento político y la distribución del poder. La primera era la falta de unidad que el notable jurista sintetiza en la imagen de un gobierno acosado por “continuos partidos y odios insanables”. La segunda era la ausencia de un rumbo fijo, ese cambio permanente en las decisiones gubernamentales y que guardaba una estrecha relación con la consecuencia anterior. Respecto a la tercera, ella era “la desesperación de los ciudadanos postergados” que usualmente incurrieran en perfidia y en la enemistad de su patria. Para evitar estos males, los más fuertes defensores de la libertad o se sujetaron a un rey conocido o, según Vidaurre, se vieron obligados a acudir a la ley, representada por una magistratura cuyo principal objetivo debía ser el orden y el bienestar de la república.

Hay que recordar que el abogado limeño —que muestra las tensiones y contradicciones de un difícil tránsito hacia la libertad que Vidaurre ve asociada con el orden— incluso imaginó la opción de una dictadura capaz de contener la anarquía y “salvar a la república”. Recordó incluso a sus lectores que la república romana, “a los treinta años de establecida”, se vio obligada a llamar a un dictador para no perecer devorada por la anarquía. Es así que el tema central para Vidaurre no fue tanto la teoría republicana en abstracto, sino la creación de un orden político capaz de remplazar a la monarquía, contando con la solidez, legitimidad y consistencia suficiente para perdurar. Para que ello ocurriera, el jurista planteó una serie de preguntas que tienen que ver con el tema que hoy conocemos como gobernabilidad: “¿Y quiénes son elegidos para gobernar? ¿Quiénes los eligen? ¿Qué especie de magistratura se constituye? ¿Es perpetua o temporal?”. Resulta más que obvio que, luego de doscientos años, proseguimos discutiendo en torno a algunas de las preocupaciones de un peruano excéntrico, además de genial y visionario.

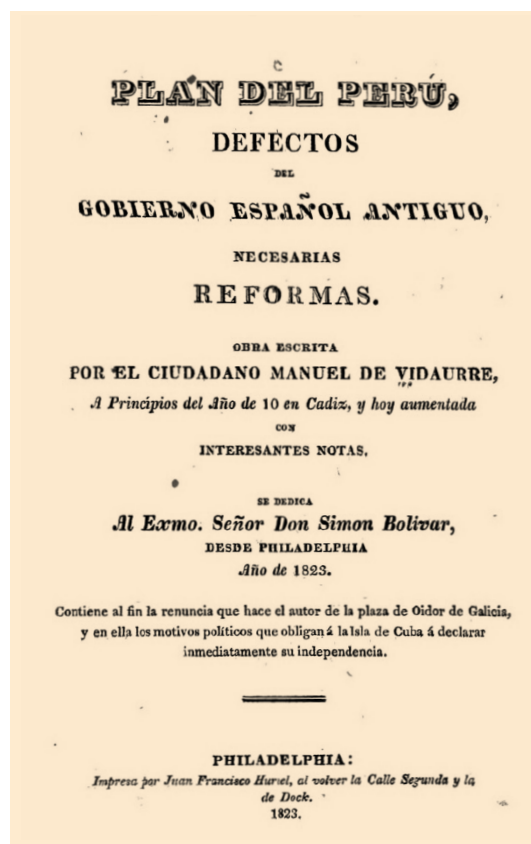
Poseedor de un carácter tempestuoso y contradictorio, Vidaurre, el “genio eléctrico”, como lo llamó Simón Bolívar, llegó a la conclusión de que solo la ley podía labrar la “felicidad republicana”. Es por ello que no sorprende observar su brillante carrera como jurista, que cubre desde la presidencia de la Corte Suprema de Justicia (1825) —cargo que ejercerá en tres períodos— y del Congreso General Constituyente (1827) hasta la dirección del ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (1827 y 1832). No cabe la menor duda de que la contribución del hombre de confianza del Libertador al derecho peruano es invaluable y tiene mucho que ver con una extraordinaria formación profesional, donde la lectura de los clásicos fue un elemento fundamental, y también con su paso por el Real Convictorio de San Carlos y la Real Universidad de San Marcos, de la cual se graduó de bachiller en Cánones en 1795. Dos años después, el patriarca del derecho peruano inició el ejercicio de la abogacía, mostrando un profundo conocimiento de los libros y también del alma humana.

Portada de las *Cartas Americanas*. En Vidaurre, M. (1823). *Cartas Americanas, Políticas y Morales que contienen muchas reflexiones sobre La Guerra civil de las Américas*. Tomo I. Filadelfia.



Iniciado el siglo XIX, Vidaurre se graduó de doctor en Leyes y Cánones (1802), mientras, simultáneamente, se nutría de la influencia de Montesquieu, Locke, Rousseau y Nicolás Maquiavelo, de cuyo trabajo se convertirá en un verdadero experto no solo en el Perú, sino en América Hispánica. Debido a su interés en libros considerados como “prohibidos” por la autoridad virreinal, el jurista limeño fue citado por los jueces de la Inquisición. Luego de su descargo, se le obligó a comparecer semanalmente (y a lo largo de varios años) ante dicha corporación. Las declaraciones de Vidaurre —bastante subidas de tono e incluso reportadas— muestran un espíritu rebelde que, aunque plagado de ambigüedades, nunca fue doblegado. Asimismo, dichas ambigüedades sirvieron de sustento para esa suerte de leyenda que se tejió alrededor de un hombre bastante estrafalario y contradictorio, que incluso se deleitó desafiando al *establishment* de la época. El mal ejemplo que una actitud burlona y hasta escandalosa como la suya tendría entre la sociedad virreinal probablemente fue lo que motivó al virrey Fernando de Abascal sugerir a Vidaurre viajar a España con la finalidad de gestionar la obtención de un cargo público a la altura de sus méritos. Cádiz lo recibirá en 1810, en plena ola liberal, y será en esa milenaria ciudad marinera donde el jurista peruano escribirá el *Plan del Perú*, una obra que retratará de manera descarnada los defectos de la administración colonial. A pesar de que fue solventado por la Corona, el importante texto le dará exposición pública generando, muy probablemente, su nombramiento (29 de diciembre de 1810) como oidor de la Real Audiencia del Cusco. Fue en la capital incaica donde Vidaurre, entre 1811 y 1815, enfrentó una nueva prueba de fuego en el contexto de un virreinato conmocionado por iniciativas revolucionarias que mostraban las limitaciones del reformismo que el oidor teóricamente defendió.

Muchos autores coinciden en señalar que Vidaurre fue un buen servidor de la Corona española en la importante plaza del Cusco. Muy diligente pero a la vez crítico de las autoridades que abusaban de la población indígena, el oidor limeño apostó por la modernización de la maquinaria virreinal en uno de sus centros más importantes de América. Sin embargo, el cargo que ocupó lo obligó a tomar distancia frente a la insurgencia que, por su alto puesto, debió de enfrentar. Vidaurre, defensor del constitucionalismo gaditano, fue abordado por los líderes de la revolución del Cusco (1814), quienes le ofrecieron la presidencia de la Junta de Gobierno, propuesta que el jurista rechazó. Resulta obvio que un acto de traición al rey podía costarle la vida y él, amante de ella y sus placeres, no estaba preparado para ofrendarla. Asimismo, es muy probable que, intuyendo la derrota de los rebeldes, Vidaurre no quisiera comprometerse con los insurgentes, ya que un revés podía costarle el puesto conseguido en España. Ante su negativa de unirse a los revolucionarios, el oidor recibió un salvoconducto y se retiró de la ciudad del Cusco; sin



Portada del Plan del Perú. En Vidaurre, M. (1823).

Plan del Perú, defectos del Gobierno Español Antiguo, necesarias Reformas. Filadelfia.

embargo, su toma de distancia no fue suficiente para el virrey Abascal. Luego de derrotar a los dirigidos por Mateo Pumacahua, quien fue fusilado junto con su plana mayor, la autoridad colonial convocó al oidor y lo acusó de ser parte del complot contra la Corona. A partir de ese momento, la vida de Vidaurre se convertirá en un constante peregrinaje donde reevaluará su reformismo y optará por la ruptura con el Imperio español.

Después de ser cesado de su importante posición en el Cusco, Vidaurre solicitó su traslado a España en busca de un juicio imparcial. No obstante, debido al trato displicente de sus antiguos patrones, se trasladó a Francia e Inglaterra. Restaurada la *Constitución Política de la Monarquía Española* (1820), y junto con otros americanos residentes en la Península, el jurista criollo solicitó la igualdad de representación en las Cortes de Cádiz. Los cambios lo favorecieron y, en 1820, volvió a América tras ser nombrado oidor en la Real Audiencia de Puerto Príncipe. Sin embargo, su espíritu transgresor y sus críticas al sistema colonial fueron una de las causas de un nuevo traslado, esta vez, a la Real Audiencia de Galicia (1822). Tras un año de servicio en un imperio que hacía agua por todos lados, el antiguo burócrata colonial viajó a los Estados Unidos y radicó en Filadelfia, donde finalmente publicó sus *Cartas Americanas* y su *Plan del Perú* (1823). Este último documento fue dedicado a Simón Bolívar, quien conociendo su poderoso intelecto y experiencia política lo invitó a regresar al Perú, ya en su fase republicana. “El Perú necesita muchos Vidaurres, pero no habiendo más que uno, este debe apresurarse a volar al socorro de

la tierra nativa que clama e implora por sus primeros hijos, por esos hijos de predilección” fueron las palabras que lograron convencerlo para trabajar en aras de la flamante justicia republicana. En efecto, en 1824, Vidaurre instala la Corte Superior de Justicia de Trujillo y, después, se convierte en vocal y presidente de la flamante Corte Suprema de Justicia (1825). Asimismo, cabe mencionar que el antiguo oidor integró dos comisiones: una para redactar los estatutos de la Universidad de Trujillo, fundada por José Faustino Sánchez Carrión, y otra para la creación de una Sociedad Económica de Amantes del País.

Su viaje a Panamá —en calidad de representante plenipotenciario del Estado peruano— corrobora, por otro lado, la apuesta americanista de los ilustrados peruanos, apoyada por Bolívar. Haciendo gala de su imparable energía y de su dominio de la ley y el lenguaje, Vidaurre se dedica a redactar las bases de la confederación de naciones hispanoamericanas propuesta por Bolívar. Imposible de concretar en un momento en que surgían las naciones y sus respectivos nacionalismos, el proyecto de confederación americana fue una respuesta a la amenaza real de la poderosa república norteamericana, que años después anexaría territorio mexicano para convertirse en un poder bioceánico. Al poco tiempo de representar al Perú en un escenario transnacional, Vidaurre se enfrentará con Bolívar, el hombre que encarnaba la dictadura organizadora que los republicanos imaginaron como una salida a la guerra y la anarquía. Esta toma de distancia frente al Libertador lo acercará al bando liberal y a su máximo representante, Francisco Xavier de Luna Pizarro. Luego de la salida del militar caraqueño, Vidaurre volcará sus energías en el periodismo, como editor de *El Peruano*. Es ahí y en otros escritos donde irá desarrollando su teoría política, que, como bien sabemos, inicia en los años previos a la independencia.

Antiguo escudo del Colegio de Abogados de Lima. En Colegio de Abogados de Lima (1833). Matricula del Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Heroyca y esforzada Ciudad de los Libres.



El pensamiento de Vidaurre transita de un anti-republicanismo pesimista a una apuesta por una república sustentada en la ley y en el Estado de derecho. No hay que olvidar que desde sus primeros escritos es posible percibir las dudas del jurista frente a la ruptura con España. Su posición, sumamente cautelosa, fue por una monarquía reformada. La convulsión política y social que sucede a la independencia confirmará sus temores, aunque su visita a los Estados Unidos le ayudará a reavivar su fe en la república clásica. “Más fácil concebía convertir esos grandes montes (el Pichincha y Chimborazo) en planos, que erigir repúblicas, faltando para ello todos los elementos (...) La democracia me parecía un gobierno tan feliz para idearlo, como imposible para sostenerse en la práctica. Roma y Grecia me franqueaban las pruebas más fuertes” afirmó el amigo y enemigo de Bolívar en 1828. Si todos eran “iguales”, todos se percibían como “superiores” y en ese escenario reinaría la anarquía, considerada “la enfermedad mortal del republicanismo”. Para Vidaurre, el problema no solo era político, sino cultural, porque si “un pueblo acostumbrado a la esclavitud” aspiraba a la libertad, no haría “sino mudar de amo”. En este sentido, el problema fundamental era la herencia virreinal, ya que “el esclavo entre placeres” no podía amar a una patria abstracta que ni conocía ni tenía. En consecuencia, el salto entre monarquía y república era demasiado grande y casi imposible de lograr.

Dentro de un contexto en el que la prioridad fue desarrollar una cultura republicana, la única salida para Vidaurre, como lo fue para Bernardo Monteagudo, era un sistema monárquico constitucional, porque era obvio para ambos que la república de los Estados Unidos era un modelo irreplicable en la región y mucho menos en el Perú. La diferencia radical entre norteamericanos y sudamericanos era aquello denominado las costumbres. Los norteamericanos eran “moderados, laboriosos, fuertes en lo físico y moral, en extremo píos, sin vanidad en las ciencias, indiferentes a los puestos, aplicados a las artes, prefiriendo el trabajo de los campos; apenas oyeron el eslabón de una cadena, cuando se asustan, se alarman, se juntan y se determinan a repeler cualquier innovación, que les usurpe sus justos y afianzados derechos”. En cambio, en la América española, “olvidados de nosotros mismos, las órdenes de los monarcas se obedecían, sin representar jamás contra ellas”. En pocas palabras, los peruanos carecían de una cultura de la libertad y la independencia era un simple cambio de amos que demandaba cultivar una cultura republicana de la cual se carecía.

Vidaurre poseía una mente dialéctica y por ello su viaje a los Estados Unidos irá variando su perspectiva. En las notas del *Plan del Perú* incluso dudó de sus anteriores creencias: “yo escribí muchas veces contra las repúblicas. Yo creí que esta clase de gobierno no era capaz de perfección; yo me he desengañado de mi error. He visto países republicanos donde reina la paz interior y florecen las artes y el comercio”.

La superioridad institucional de las repúblicas, especialmente en cuanto al gobierno de la ley, le parecía evidente a Vidaurre, por lo que citaba a los *Papeles Federalistas* para probarlo. Su brillantez radica en su análisis constante de las posibilidades que tenían las repúblicas en un mundo peligroso y cambiante como el de una Hispanoamérica recién liberada.

Durante la Junta de Gobierno presidida por el general Santa Cruz, Vidaurre ejerció el cargo de ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores (del 30 de enero al 16 de mayo de 1827) y, elegido diputado por Lima, asumió la presidencia del Congreso General Constituyente (del 4 de julio al 4 de agosto del mismo año). Luego de ser acusado de conspiración y ser desahogado de su cargo (abril de 1828), partió al exilio rumbo a Massachusetts, EE. UU., desde donde se dirigió a Europa, pero la nostalgia le ganó y decidió volver al Perú. En 1830 se reincorporó a la Corte Suprema, que presidió entre 1831-34 y 1837-39. Cabe recordar que su experiencia política lo hizo ocupar interinamente el ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (1832) en los años más álgidos de la administración del mariscal Agustín Gamarra. El militar —defensor del conservadurismo— fue atacado ferozmente por sus enemigos y, en ese contexto, su ministro será parte de la política represiva (“callarán las leyes para defender las leyes”) del gobierno, acosado por los liberales y militares disidentes de los cuales Vidaurre tomó distancia.

Vidaurre ejerció la política, pero siguió escribiendo en *El Conciliador* (1832) y además continuó con sus proyectos de codificación. Entre 1833 y 1834, el jurista carolino publicó proyectos de reforma constitucional y arengas para festividades oficiales, y también fue un activo colaborador en la edición del *Diario de Debates de la Convención Nacional*, en *El Genio del Rímac* y en *El Constitucional*. Durante la Confederación Peruano Boliviana (1836-1839), el veleidoso político fue acreditado como ministro plenipotenciario en el Ecuador, pero, tras su disolución, fue privado de todos sus cargos públicos, incluyendo



su magistratura en la Corte Suprema, por lo que decidió reabrir su estudio de abogado, que había cerrado hace más de 40 años. No obstante, Vidaurre haría un último regreso a la escena pública: fue nombrado por aclamación decano del Colegio de Abogados de Lima (1840) y vicerrector de la Real Universidad de San Marcos. Falleció poco después, en 1841, a la edad de 67 años, sin ver a Ramón Castilla erigirse en el líder de la república ganera que tres décadas después entraría en crisis terminal, abriendo paso a un nuevo proyecto de corte republicano.

Vocal de la Corte Suprema de Justicia.
Costumes péruviens, scènes de la vie religieuse et populaire à Lima.
Fuente: gallica.bnf.fr/
Bibliothèque Nationale de France.



Moneda de la serie numismática "Constructores de la República Bicentenario 1821-2021" alusiva a Manuel Lorenzo de Vidaurre



libros y certámenes



► REPORTE DE INFLACIÓN DE SETIEMBRE 2022

El presidente del BCRP, Julio Velarde, presentó el *Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2023*, en un evento dirigido a los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, y transmitida en redes sociales para el público en general.

► CONFERENCIA ANUAL DE BRETTON WOODS

El BCRP, en conjunto con The Reinventing Bretton Woods (RBWC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desarrolló de manera virtual la conferencia anual "Haciendo frente a los desafíos actuales para la banca central". Los especialistas trataron temas como las monedas digitales y las implicancias del cambio climático en la estabilidad financiera.



► PREMIO RENZO ROSSINI 2022 DEL BCRP

Julio Velarde, presidente del Banco Central, y Eduardo Torres Llosa, gerente general de la institución, premiaron a los ganadores del concurso "Premio Renzo Rossini de Investigación en Economía y Finanzas 2022". Este concurso busca promover la investigación en el Perú, sobre todo en temas macroeconómicos y de política monetaria.

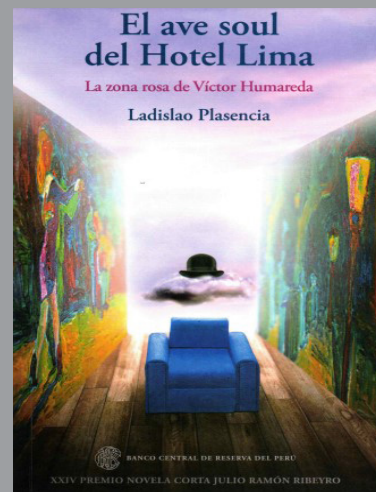
► VISITA DE DELEGACIÓN DE ALUMNOS DE LA UNIVERSIDAD DE TENNESSEE

El gerente general del BCRP, Eduardo Torres Llosa, expuso sobre fundamentos macroeconómicos, retos y perspectivas económicas del país a alumnos del Haslam College of Business de la Universidad de Tennessee (EE. UU.).



► EXPOSICIÓN TEMPORAL SOBRE LA CULTURA VICÚS

El presidente del BCRP, Julio Velarde, presidió la inauguración de la exposición "Mundo Vicus: muerte, transformación y vida", realizada en el Museo Central (MUCEN). Como parte de las actividades para conmemorar el centenario de vida institucional del Banco Central.



EL AVE SOUL DEL HOTEL LIMA. LA ZONA ROSA DE VÍCTOR HUMAREDA

Autor: Ladislao Plascencia

Esta novela —ganadora de la XXIV edición del Concurso de Novela Corta Julio Ramón Ribeyro— tiene como protagonista al pintor Víctor Humareda (Lampa, 1920-Lima, 1986), cuya vida está contada considerando su carácter soñador y su espíritu solitario entregado al arte. En esta obra se muestra al artista no solo pintando sus famosos arlequines y bailarinas, sino también recorriendo lugares entrañables de la ciudad, que le sirvieron de inspiración para sus pinturas de colores pastosos y llenos de cerros habitados y personajes del mundo informal. En esta aventura lo secundan dos amigos: el fotógrafo Pom y el periodista Macarios. Asimismo, en su camino se cruzan dos personajes que contribuyen a la comedia de la vida. Uno es el sastrecillo y cineasta Aldebarán, quien lo transporta a extraños lugares, y el otro es el loco Yaco, quien aparece en cualquier momento como un persecutor impenitente. También se incluye a los personajes que obsesionan al artista: Sócrates, quien dialoga permanentemente con él en el famoso sillón que lleva su nombre. Y Marilyn, la diva del cine, de la cual anda enamorado con evidente locura. La segunda parte de la novela muestra los pasajes de ensoñación del artista. Es decir, conocer a la diva y pernoctar en su esplendoroso castillo del planeta "con una civilización avanzada" llamado Arkaad, donde conoce y conversa con dos maestros de las artes: Beethoven y Goya. Para el crítico Ricardo González Vigil, cada capítulo de esta novela "es una pincelada expresionista que entretiene lo fáctico y cotidiano (...) con lo onírico, lo exagerado hasta los límites fantásticos (...) y lo parapsicológico y delirante".

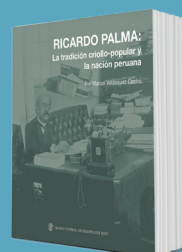
LIBROS DIGITALES DEL BCRP



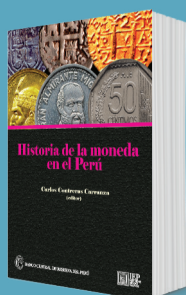
Compendio de Historia Económica del Perú (5 tomos)



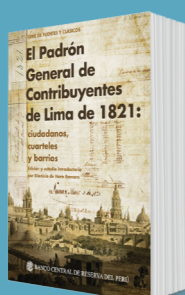
Bosquejo de la historia económica del Perú



La tradición criollo-popular y la nación peruana



Historia de la moneda en el Perú



El Padrón General de Contribuyentes de Lima de 1821: ciudadanos, cuarteles y barrios



Descarga gratuita en formato



<https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/otras-publicaciones-digitales.html>



Moneda de plata conmemorativa al centenario de la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes del Perú

El 3 de julio de 2018, el Banco Central de Reserva del Perú puso en circulación la moneda de plata alusiva al centenario de fundación de la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes del Perú (Ensabap). Fue fundada en 1918 y tuvo como primer director al artista huancavelicano Daniel Hernández.

Entre los artistas más destacados que pasaron por sus aulas se pueden mencionar a Tilsa Tsuchiya, Camilo Blas, Julia Codesido, Teresa Carvallo, Elena Izcue, Ricardo Flórez, Víctor Humareda, Venancio Shinki, Paloma Álvarez, Claudia Coca, así como a los grabadores Félix Díaz Paredes, Manuel Chávez Granda, Armando Pareja Landeo y Felipe Escalante Chuñocca, grabador de la moneda conmemorativa.

Anverso:

En el centro se observa el escudo nacional y el símbolo de la Casa Nacional de Moneda, rodeados por el texto BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, el año de acuñación, los gramos, el peso fino y la denominación en letras UN SOL.

Reverso:

En el centro de la moneda se aprecia la fachada de la Ensabap, rodeada del texto ESCUELA NACIONAL SUPERIOR AUTÓNOMA DE BELLAS ARTES DEL PERÚ. Sobre ambos figura el texto 100 AÑOS.

