

Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano





Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano

Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano

Editado por:

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima - Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación General Latindadd:

Carlos Bedoya

Coordinación de área:

Patricia Miranda

Elaboración:

Jameson Alejandro Mencías

Comentarios y aportes:

Daniela Berdeja, Rodolfo Bejarano

Diseño y diagramación:

Liliana Ríos Vargas

Primera edición digital: junio de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2022-04615

ISBN: 978-612-48033-2-1

Publicación digital disponible en: www.latindadd.org



Este documento ha sido elaborado con la cofinanciación de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Latindadd y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Hallazgos

- La aplicación de reglas fiscales en el Perú, particularmente aquella relacionada con el control del déficit fiscal, ha sido importante para reducir el peso de la deuda en su economía, reduciendo su coeficiente deuda externa/exportaciones a una velocidad más acelerada que el resto de la región, pasando de 631% en 1993 a 47% en 2019.
- La reducción acelerada del déficit y el control en su nivel de endeudamiento no ha permeado hacia la garantía de derechos y los resultados en salud, educación y desarrollo humano no han sido los mejores.
- En el año 2000, tras la aprobación de la primera de las cuatro leyes que regularon las reglas fiscales, Perú ocupaba el segundo lugar más bajo en cuanto al gasto público como porcentaje del PIB en Sudamérica y 20 años más tarde, sigue estando en el segundo lugar con el menor gasto.
- Las dinámicas entre el gasto público en salud y el gasto de los hogares no están aisladas del manejo macroeconómico a través de las reglas fiscales. Durante los años donde se presentan los mayores superávits, luego de la entrada en vigor de la ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las familias gastaron más en salud con relación al tamaño de la economía peruana, mientras el gobierno ahorra.
- Haber mantenido superávits fiscales durante varios años, no fue garantía para Perú de una mejora de los niveles educativos de la población. Los resultados en términos del índice de educación de la ONU muestran que la tendencia de la diferencia positiva de Perú comparada con América Latina y el Caribe se reduce durante los años que empiezan a implementarse las reglas fiscales.
- La transición acelerada de reducción del déficit fiscal hacia el superávit estancó el avance de los niveles de desarrollo humano del país frente al resto de la región. Para los países de la Comunidad Andina ha existido un empeoramiento de su posición en el ranking mundial entre 1990 al 2019, con excepción de Chile. En 1990 Perú estaba en la posición 77 y actualmente en la 79, cayendo dos posiciones.
- La reducción acelerada del déficit a partir de 1999 coincidió en Perú con la ralentización de sus avances relativos en términos de su IDH respecto a sus países vecinos, mientras que los momentos de superávit le permitieron avanzar más rápidamente.
- Existen indicios del efecto negativo de la reducción del déficit en los niveles de desarrollo humano en Perú cuando ocurren con una disminución del gasto en salud y educación.

Contenido

Presentación	4
Introducción	5
1. Las reglas fiscales	6
a. Reglas fiscales peruanas	7
2. Déficit y endeudamiento en el marco de las reglas fiscales	10
3. Salud, educación y desarrollo humano durante las reglas fiscales	16
4. Conclusiones y discusiones	23
Referencias	25

Presentación

El Premio Nobel de Economía de 1976, Milton Friedman, dijo que *“Recortar el gasto público y la intrusión del gobierno en la economía implicará casi con certeza una ganancia inmediata para la mayoría, un dolor a corto plazo para unos pocos y una ganancia a largo plazo para todos.”* Cuando leemos esta frase y la comparamos con los resultados en derechos y desarrollo humano de las políticas macroeconómicas fiscales del Perú nos preguntamos dos cuestiones: ¿Cuánto dura el dolor de corto plazo para unos pocos? y ¿Cuándo llegará el largo plazo para todos?

Desde inicios de los 90, el mundo occidental y Latinoamérica vienen instaurando políticas que minimizan el rol del estado en la economía. Estas políticas son reglas fiscales que, a través de marcos legales rígidos, condicionan la actuación del Estado en la política económica. Ciertamente, en el largo plazo han sido exitosas para el manejo de la deuda desde su instauración. Sin embargo, no han sido la receta para una garantía amplia de derechos y un mejor desarrollo humano.

Perú es el país latinoamericano que actualmente mantiene las reglas fiscales más amplias y detalladas, legal e institucionalmente, de los 14 países que las tienen en alguna medida. Durante 30 años, su déficit ha sido claramente controlado, pero ha estado atado a reglas fiscales austeras. Los derechos de la población y el desarrollo humano del país han sentido los efectos de una política fiscal limitada.

Con *“Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y derechos humanos”* buscamos desde LATINDADD abrir las puertas a un entendimiento distinto de la sostenibilidad macroeconómica, fiscal y de la deuda, manteniendo como eje central a la garantía de derechos de las personas.

Introducción

El manejo de la deuda de muchos países latinoamericanos desde la década de 1990 ha venido acompañado de la implementación de reglas fiscales. Hasta 2019, 14 países latinoamericanos tienen algún tipo de regla fiscal instaurada para el manejo del déficit, el gasto, el ingreso, y la deuda.

Perú es uno de los países donde se han implementado reglas fiscales para el manejo de sus cuentas macroeconómicas, el que las tiene en mayor medida, y con las características de diseño más amplias. El proceso de instauración de estas empezó a inicios de la década de 1990 con la Constitución Política y, a partir de esto hasta 2021, un total de 4 cuerpos legales han modificado las reglas fiscales bajo la etiqueta de transparencia y prudencia fiscal. Como resultado de la instauración de reglas fiscales en Perú, el nivel de endeudamiento ha venido cayendo a una velocidad destacable haciéndolo cada vez más sostenible. Mientras que en 1993 su saldo de deuda externa en comparación con sus exportaciones fue de 631%, en 2019 es del 47%.

Como contrapartida a la reducción acelerada del déficit y el control en su nivel de endeudamiento, los resultados en la garantía de derechos como salud, educación y desarrollo humano no han sido los mejores. En el año 2000, tras la aprobación de la primera de las 4 leyes que regularon las reglas fiscales, Perú ocupaba el segundo lugar más bajo en cuanto al gasto público como porcentaje del PIB en Sudamérica. Veinte años más tarde, Perú sigue estando en el segundo lugar con el menor gasto, únicamente por encima de Venezuela.

Frente a estas contraposiciones entre deuda y derechos humanos, la sociedad civil y organizaciones como LATINDADD vienen planteando por años que la deuda solo se considere sostenible cuando los pagos no comprometan la capacidad del deudor para satisfacer el gasto prioritario en desarrollo humano o un nivel aceptable de obligaciones en materia de derechos humanos. En línea con este planteamiento y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Reestructuración de la Deuda Soberana, el presente documento explora el manejo de la deuda de Perú desde los años noventa; observa sus reglas fiscales enfocadas en el déficit y el coeficiente de deuda; y, lo contrapone con los niveles de inversión en salud, educación, y el avance en su índice de desarrollo humano como variables para aproximar el rol del Estado y la mejora en derechos humanos del país.

1. Las reglas fiscales

Las reglas fiscales comenzaron a implementarse desde la década de los 90s a lo largo del mundo. Mientras que en Europa estuvieron enmarcadas en los acuerdos de política monetaria y fiscal de la Unión Europea bajo el tratado de Maastricht de 1992 (Ardanaz, Barreix, y Corrales, 2019), en América Latina ocurrieron a raíz de la crisis de la deuda de los 80s y han sido impulsadas como una garantía de disciplina y responsabilidad fiscal por las instituciones financieras internacionales desde entonces hasta la actualidad (Arreaza, 2021; BID, 2021; Gibohoui y Medas, 2020; Perry, 2003).

En esencia, las reglas fiscales son normas que los países asumen para el manejo y control de sus cuentas macroeconómicas. Por su tipo pueden establecerse reglas sobre el gasto público, el déficit fiscal, la deuda, y/o los ingresos. Inicialmente las reglas estaban enfocadas en el manejo de sostenibilidad de largo y mediano plazo de la deuda -llamadas de primera generación- y posterior a la crisis financiera de 2008 se flexibilizarían proporcionando cláusulas de escape de corto plazo, llamadas reglas de segunda generación (Ardanaz, Barreix, Corrales, et al., 2019), para cuando las reglas deban ser relajadas.

Hasta 2019, un total de 14 países de América Latina tenían algún tipo de estas reglas fiscales en vigencia (Ardanaz, Barreix, y Corrales, 2019). Perú es el país que las tiene en mayor medida y con las características de diseño más amplias, dejando de lado únicamente aquellas reglas sobre el Ingreso¹. La introducción, modificación y aplicación de reglas fiscales en Perú ha venido ocurriendo a lo largo de las últimas tres décadas, a partir de la Constitución de inicios de los años 90s.

1. En América Latina únicamente el Salvador tiene una regla fiscal del ingreso, que especifica que deben ser de al menos 18,5% del PIB (Ardanaz, Barreix, y Corrales, 2019).

a. Reglas fiscales peruanas

La introducción de la primera regla fiscal peruana ocurrió en la Constitución de 1993. La carta magna impuso por primera vez cierto control sobre el déficit fiscal al eliminar la posibilidad de financiamiento por parte del Banco Central. Esta regla, aún vigente, fue consistente con las reformas institucionales de Bancos Centrales independientes impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) durante la década de los noventa (Huerta, 2006). Sin embargo, 10 años más tarde se desarrollaron instrumentos de financiamiento a través mercados primarios de deuda en moneda local y extranjera por parte del Banco Central del Perú que no rompen el marco constitucional (Mendoza, 2019). De esta forma se relaja la restricción impuesta por la Constitución de la República al financiamiento público proveniente del Banco Central.

Figura 1
Reglas fiscales generales por año y marco legal en el Perú 1993-2016

1993

Constitución Política del Perú

Art. 84: "... el Banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público".

1999

Ley de Prudencia y
Transparencia Fiscal

Regla de Balance Fiscal: El déficit no puede ser mayor que un 1% del PIB.

Regla del Gasto: La tasa decrecimiento del gast en términos reales no puede ser superior al 2%.

2003

Ley de Responsabilidad y
Transparencia Fiscal

Se crean reglas fiscales para los Gobiernos Locales y regionales del Perú.

2013

Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y la Transparencia Fiscal

Gasto público deja de estar determinado por el PIB.

Establecen reglas de gasto para el Gobierno Nacional en pensiones y en personal.

Guía ex ante sobre el PIB potencial.

2016

Ley Marco de la Responsabilidad y la Transparencia Fiscal

Regla del Gasto: El crecimiento del gasto no debe ser mayor en 1% del rango superior del crecimiento de 20 años atrás del PIB.

Regla del Déficit: No debe ser mayor a 1% del PIB.

Regla de la Deuda: No debe ser mayor al 30% del PIB.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Mendoza (2019).

Las reglas fiscales tradicionales sobre el déficit y el gasto público se introdujeron al final de la década de los 90s y también siguen vigentes. La regla del déficit de 1999 estableció un techo anual del 1% del PIB, mientras que la regla del gasto acotó su crecimiento en un 2% en términos reales (Mendoza, 2019). En un principio, fueron únicamente las instituciones del Gobierno Central sobre las que regirían las reglas. Sin embargo, cuatro años más tarde se extendieron también a los gobiernos locales a través de un conjunto de normas con relación al nivel de endeudamiento y las amortizaciones e intereses que ni siquiera el Gobierno Central tenía hasta entonces.

Es en 2016 cuando se introducen por primera vez las regulaciones del techo al nivel de endeudamiento para el Gobierno Central. Por primera vez se estableció una regla fiscal sobre el nivel de endeudamiento público externo que estipuló que este no podrá superar el 30% del PIB. Al igual que el techo sobre el déficit, esta regla sigue vigente.

De acuerdo con el último Reporte Fiscal Trimestral de Seguimiento de las Reglas Macrofiscales del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, son cuatro las principales reglas vigentes. Mendoza (2019) destaca que las reglas fiscales en el Perú, por su diseño, condicionan al gasto

público a mantener un comportamiento *procíclico* en la recesión y *acíclico* en el auge económico². Es decir, que cuando la economía peruana entra en crisis el gasto público y la inversión tienden a contraerse con el PIB al determinarse un porcentaje de éste, mientras que en momentos de crecimiento se mantienen estables en proporción.

Cuadro 1

Reglas Fiscales sobre agregados macroeconómicos vigentes en Perú 2021

1. La deuda pública no puede superar el 30% del PIB
2. El déficit fiscal no debe ser mayor al 1% del PIB
3. El crecimiento anual del Gasto Financiero del Gobierno General está limitado dentro del rango +/-1% del crecimiento anual real de largo plazo de la economía.
4. El crecimiento del Gasto Corriente del Gobierno General, no podrá exceder la tasa de crecimiento real anual de largo plazo de la economía, a la que se le reduce 1%.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2021).

La relación entre las reglas fiscales con los derechos humanos radica en las restricciones que puede tener el gasto público y límite del déficit fiscal al momento de cubrir servicios públicos indispensables para la garantía de los derechos humanos, como la salud y la educación. A su vez, el gasto público influye sobre el déficit fiscal, siendo este último un determinante claro del nivel de endeudamiento, por lo que en el largo plazo la sostenibilidad de la deuda puede contraponerse con la provisión de derechos humanos cuando el rol de lo público es limitado.

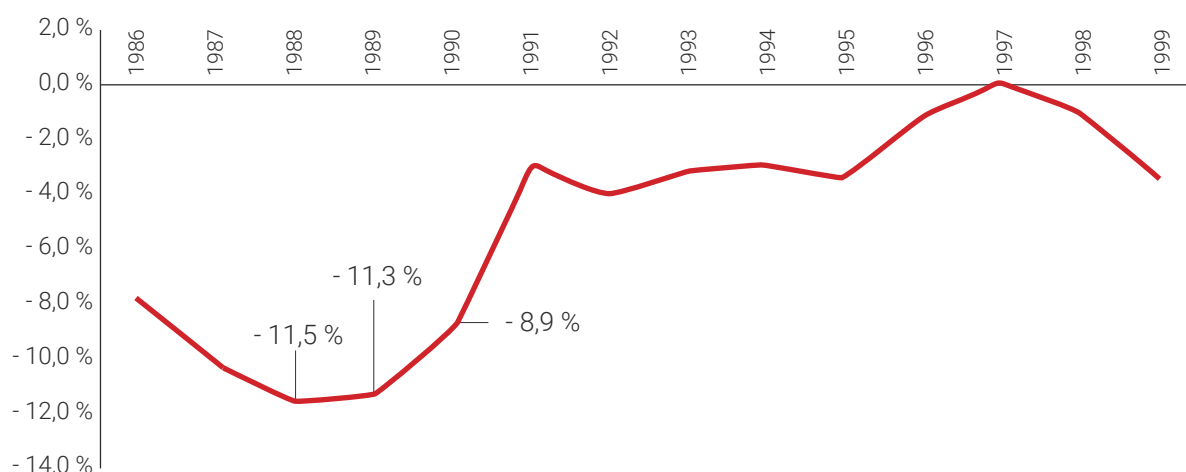
Desde las organizaciones de la sociedad civil como LATINDADD, se ha planteado por años que la deuda solo se considere sostenible cuando los pagos no comprometan la capacidad del deudor para satisfacer el gasto prioritario en desarrollo humano o un nivel aceptable de obligaciones en materia de derechos humanos. Dicho postulado se basa en los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Reestructuración de la Deuda Soberana que establecen que *“La sostenibilidad implica que los procesos de reestructuración de la deuda soberana se completen de manera oportuna y eficiente y conduzcan a una situación de deuda estable en el Estado deudor, preservando desde el principio los derechos de los acreedores al mismo tiempo que se promueve el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, se minimizan los costos económicos y sociales, se garantiza la estabilidad del sistema financiero internacional y se respeten los derechos humanos”* (Naciones Unidas, 2015). Los siguientes apartados del documento exploran a partir de este principio la relación entre el manejo de deuda y el gasto en salud, educación y el índice de desarrollo humano en Perú desde la década de 1990.

2. La única excepción fue durante el periodo de 2013 a 2016 luego de la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal cuando el gasto público se volvió totalmente acíclico al no depender del PIB corriente sino de una guía (Mendoza, 2019).

2. Déficit y endeudamiento en el marco de las reglas fiscales

Desde los años previos a los noventa, Perú venía acumulando altos déficits. En los años posteriores al estallido en México de la crisis de la deuda latinoamericana en 1982³, Perú acumuló déficits que llegaron hasta el 11% del PIB (Ver Gráfico 1). Como resultado, el país acumuló deuda externa a una tasa tres veces mayor que la de Latinoamérica (Larraín y Sachs, 1991), a la vez que mantenía atrasos capitalizados de deuda, desintermediación financiera y sostenía préstamos morosos (Ocampo et al., 2014).

Gráfico 1
Déficit global del Gobierno General como porcentaje del PIB Perú 1986-1999



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las Estadísticas Internacionales de Deuda en Banco Mundial (2021a).

3. La crisis de la deuda en Latinoamérica empezó en agosto de 1982, cuando México declara la moratoria de su deuda externa. Perú suspendió el pago de la suya en mayo 1983 (Ocampo et al., 2014).

Es a partir de 1989 que se empezó a cerrar el déficit peruano a una senda estable que duraría toda la década de los años noventa. En 1991 se vieron niveles de alrededor del 3% y que se mantenían hasta el año 1996. Durante este periodo ocurren varios hitos de corte político y económico en el Perú que afectarían el desempeño de su economía. El hito político más importante se dio en 1993 con la introducción de una nueva Constitución Política que, para Abad (2017), sirvió para legitimar el golpe de Estado ocurrido en abril de 1992. La constitución introdujo una primera regla en relación con el financiamiento del Sector Público, prohibiendo al Banco Central comprar deuda del Estado (Figura 1).

En cuanto a lo económico, existieron dos hitos cruciales sobre el manejo de las finanzas nacionales. El primero ocurre en noviembre de 1996, cuando Perú se convirtió en el último país de los 10 en América Latina en acceder al Plan Brady⁴. Con los acuerdos del Plan Brady, Perú logró condonar el 45% de su deuda con la banca internacional (Ocampo et al., 2014). El segundo hito ocurre al final de la década, en 1999, donde se promulga y se introduce el primer gran conjunto de reglas fiscales enmarcadas en la denominada *Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal*. Esta ley introdujo normativa sobre la creación y uso de un Fondo de Estabilización; la creación de herramientas de transparencia como el *Marco Macroeconómico Multianual* – un documento técnico que es aprobado por el Congreso de la República –; y la creación de reglas que controlaban el crecimiento del Gasto Público, la Deuda, y los techos al déficit del sector público (Pereyra, 2000). De este último se estipuló que no podría ser mayor que el 1% del PIB.

Gráfico 2
Déficit del Sector Público No Financiero en Perú 1999-2020



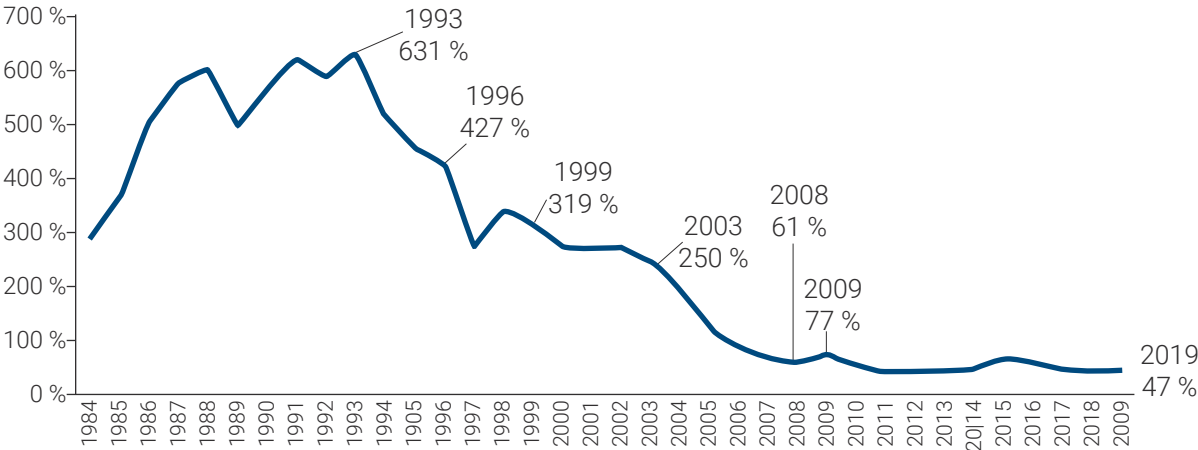
Fuente: Elaborado por el autor a partir del Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (varios años).

4. El Plan Brady fue un programa que permitió que los países altamente endeudados lleguen a acuerdos con bancos comerciales para aliviar el peso de sus deudas, principalmente a través de la titularización de su deuda para ser transada en mercados internacionales (Ocampo et al., 2014).

A pesar de ser introducida en 1999, la regla fiscal del déficit no se llegó a cumplir sino hasta el año 2005, y dentro de los primeros 20 años del siglo XXI únicamente en nueve ocasiones. Coincide que ocho de estas nueve ocasiones se cumplió la regla durante los 10 años posteriores a la introducción del segundo gran cuerpo legal que establecía reglas fiscales adicionales para el gobierno general, pero también unas nuevas para los gobiernos regionales y locales. Esta ley, denominada *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal* e introducida en 2003, planteaba para los gobiernos regionales la prohibición de que el coeficiente entre el stock de deuda supere el 100% de los ingresos corrientes, y que el pago de intereses y amortizaciones no supere el 25% (Arnao, 2010). Entre las nuevas obligaciones del Estado, se planteó que este debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, lo que se cumpliría casi a cabalidad entre 2005 y 2014 (Ver Gráfico 3).

Ya con una nueva senda de déficit debido a las reglas fiscales y luego de haber accedido al plan Brady, Perú empezó a reducir su nivel de endeudamiento y el ritmo de acumulación que este venía teniendo. En 1989 la relación de la deuda externa del Perú con exportaciones era apenas inferior que la de Nicaragua, Argentina, y Bolivia (Larraín y Sachs, 1991), que eran los países más endeudados de la región en ese año. El coeficiente deuda/exportaciones se redujo de 427% en 1996 hasta 77%, en 2009. La disminución más pronunciada del coeficiente se da en el marco de los casi 10 años consecutivos que Perú sostuvo superávits fiscales, luego de aprobada *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*.

Gráfico 3
Saldo de Deuda Externa como porcentaje de las exportaciones Perú 1984 - 2019



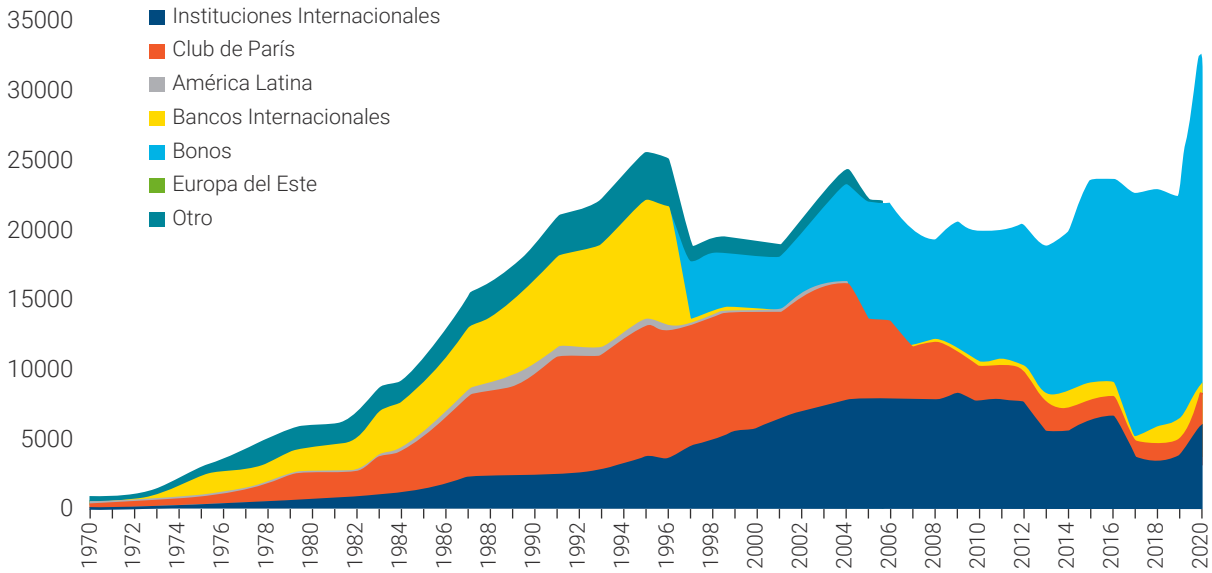
Fuente: Elaborado por el autor a partir de Ministerio de Economía y Finanzas del Perú e Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

Hay que mencionar que el fenómeno de reducción del coeficiente no fue particular ni específico para Perú. A partir de los años noventa, toda Sudamérica empezó con una relativa estabilización y decrecimiento de sus niveles de deuda con relación a sus exportaciones, a excepción de Argentina, Bolivia y Uruguay que tuvieron aún incrementos de sus coeficientes hasta finales de los noventa e inicios de los 2000 (Frenkel, 2014). La diferencia con el caso del Perú es que, a pe-

sar de haber sido el país con el coeficiente más alto de deuda/exportaciones en 1996 – año de Plan Brady – y que el crecimiento de su deuda durante los últimos años de los ochenta del 6,8% contrastaba con el 2% de América Latina (Larraín y Sachs, 1991), fue uno de los que más rápido lo redujeron. Incluso en el año 2009, cuando volvió a tener un déficit negativo de 1,3% en medio de la crisis financiera mundial de las *subprime*, su coeficiente no varió drásticamente como el de otros países.

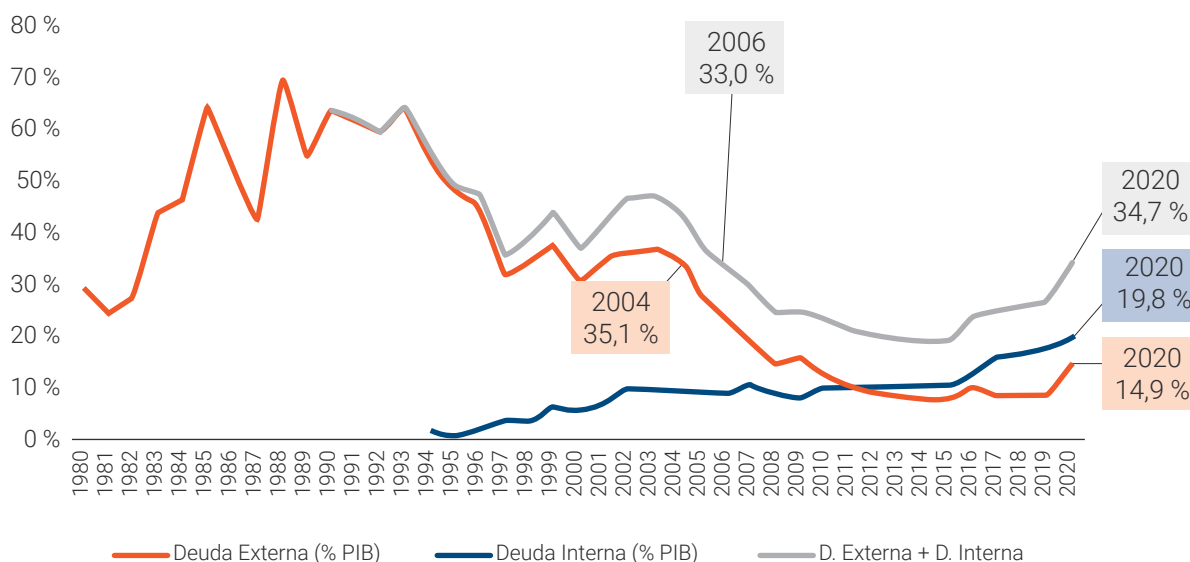
Además de la reducción de los niveles de endeudamiento en los noventa, la estructura de los acreedores también empezó a cambiar en Perú. Durante los años ochenta la estructura de la deuda de Perú estaba ampliamente dominada por dos acreedores: los Bancos Comerciales Internacionales y el Club de París. Los primeros fueron sustituidos luego de la adquisición de Bonos Brady en 1997, año a partir del cual la banca comercial prácticamente desaparece como fuente de financiamiento de Perú. A partir de ese año los bonistas ocupan el lugar de la banca y empiezan a ganar importancia en el financiamiento acompañados del Club de París y las Instituciones financieras Internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el BID. A inicios de los años 2000, y luego de aprobada la *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*, los organismos internacionales empezarán a reemplazar al Club de París desde el año 2004. Ya para 2009, los tenedores de Bonos peruanos junto con las Instituciones Financieras Internacionales concentraban la mayor proporción de la deuda, en conjunto el 83,6% de esta. A diciembre de 2020, los tenedores de bonos de deuda de Perú poseen el 72% del total de su deuda pública externa.

Gráfico 4
Saldo de Deuda por acreedor Perú 1970 - 2020



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Gráfico 5
Saldo de deuda externa e interna como porcentaje del PIB 1980-2019



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú y el Marco Macroeconómico Multianual (varios años).

En el Perú, las reglas fiscales sobre el endeudamiento serían introducida por primera vez en el año 2016 con la *Ley Marco de la Responsabilidad y la Transparencia Fiscal*. En esta ley se establece que el nivel de endeudamiento de Perú no debe superar el 30%, una condición que no sería problema cumplirla sino hasta entrada la pandemia en el año 2020, cuando el total de su deuda con relación al PIB llegó al 34,7% por el incremento en el nivel de endeudamiento con acreedores privados con (Gráficos 4 y 5). La última vez que los niveles de endeudamiento con relación al PIB habían sido más altos que un 30% fue en el año 2006, en medio de senda de descenso del nivel de endeudamiento dado por los superávits de la época. Y la última vez que la deuda externa fue mayor que el umbral de la ley fue en 2004, apenas aprobada la ley de *Responsabilidad y Transparencia Fiscal*.

En el manejo de la deuda de Perú de las últimas décadas destacan dos aspectos relacionados con la estructura de su deuda en términos de acreedores. El primero punto tiene relación con la importancia actual que tienen los tenedores de bonos en la deuda externa. Es evidente que la emisión de bonos se ha convertido actualmente en la mayor fuente de financiamiento de Perú para su deuda externa. De hecho, de acuerdo con datos del Banco Mundial, durante el año de la pandemia el país adquirió USD 9.421 millones de nueva deuda, de los cuales el 76% correspondió a una compra de deuda por parte de acreedores privados (Banco Mundial, 2021a). Lo anterior explica la fuente del salto visible en 2020 del coeficiente deuda externa/PIB. El segundo punto, relacionado con la deuda interna, muestra que ni el creciente rol de los acreedores privados en los

5. En Deuda Interna: a partir del IV trimestre del 2011, se incluye a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. A partir del II trimestre del 2012, se incluye a las Empresas Públicas No Financieras. A partir del I trimestre del 2013, se incluye a las Empresas Públicas Financieras (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, n.f.).

últimos años llega a ser tan importante como los acreedores internos del país. La deuda interna del Perú ha venido incrementando a tasas promedio más altas que la misma economía peruana⁵. Esto ha llevado a que durante los últimos años el coeficiente deuda interna/PIB sea mayor que el coeficiente de deuda externa/PIB.

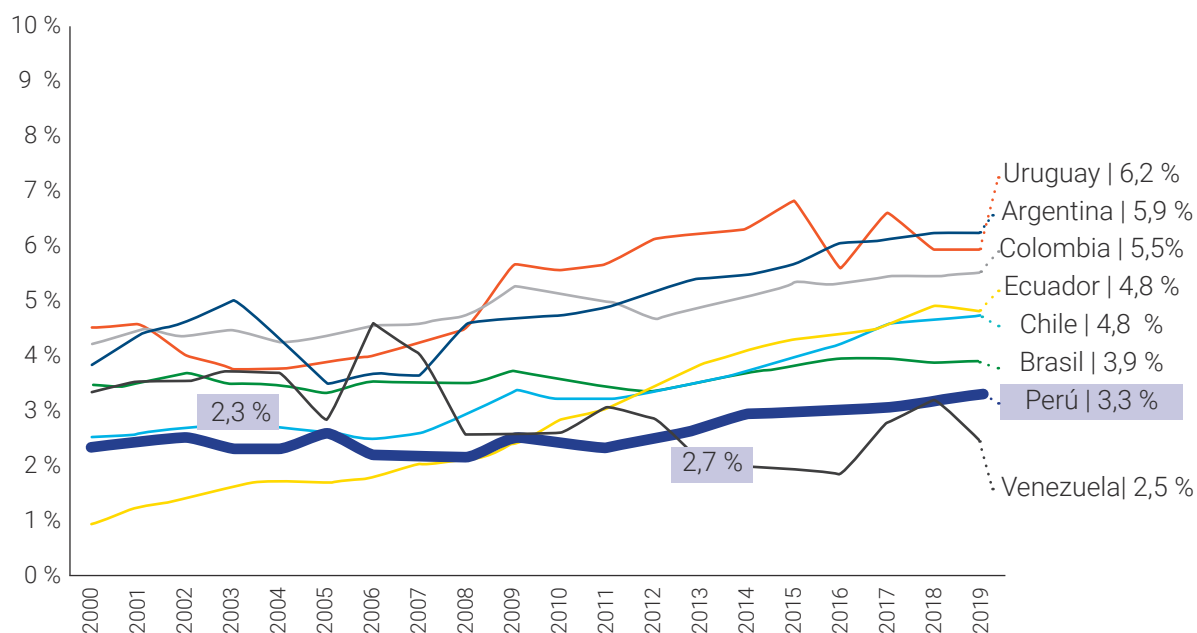
A diferencia de la Regla Fiscal del déficit que no se ha cumplido cabalmente desde su introducción en 1999, la regla de la deuda sí – con excepción del año donde inicia la pandemia al ser completamente atípico -. Aunque el monto de endeudamiento externo haya incrementado 1,1 veces entre 2010 y 2019, y la deuda interna en un 2,78 veces (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, n.f.), la regla se ha cumplido, antes y después de su introducción. Uno de los aspectos clave que lo viabilizaron ha sido el incremento del tamaño de la economía peruana en ese mismo periodo. El PIB nominal de Perú se multiplicó por 1,8 veces entre 2010 y 2019 (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, n.f.).

3. Salud, educación y desarrollo humano durante las reglas fiscales

Como contrapartida al incremento del tamaño de la economía peruana, la reducción acelerada de su déficit y el control en su nivel de endeudamiento, los resultados en salud y educación no han sido los mejores. Pasar de entre los países con el coeficiente deuda/exportaciones más alto de América del Sur a finales de los noventa a uno de los menores en los 2000; o, mantener superávits fiscales de hasta el 3% entre 2003 y 2014, no ha permeado hacia la garantía de derechos.

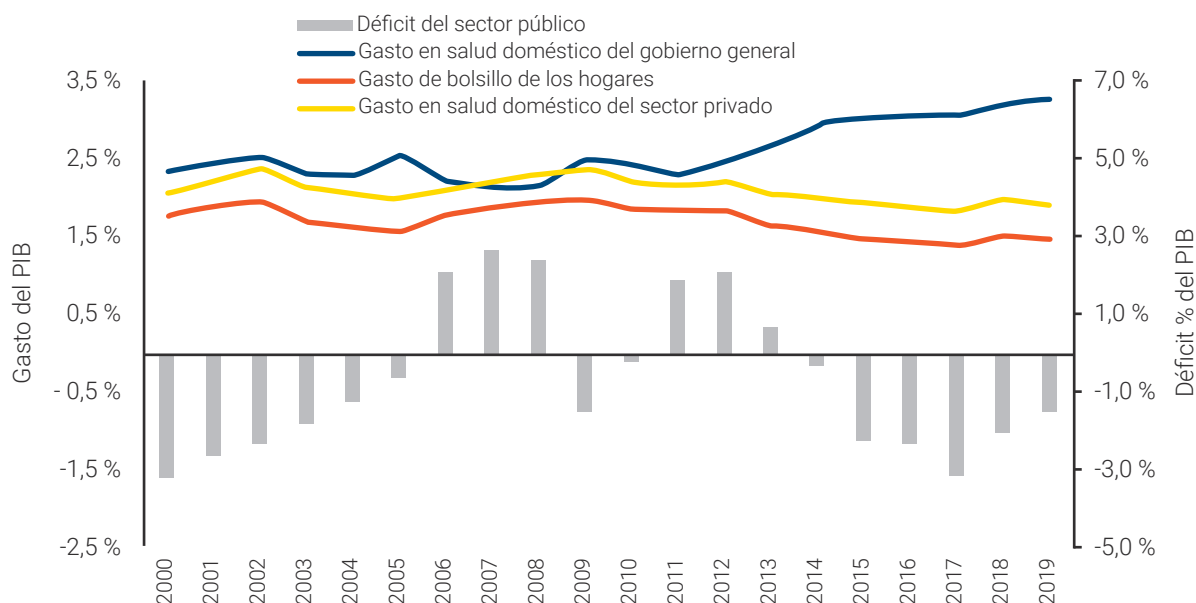
Por ejemplo, Perú ocupada el segundo lugar más bajo en cuanto al gasto público como porcentaje del PIB en el año 2000, justo un año luego de ser aprobada la primera ley con reglas fiscales. En este año el único país con niveles inferiores de gasto en salud fue Ecuador, el mismo que había atravesado un año antes una de las peores crisis de su historia con una caída del PIB de -7,3% (Correa, 2009). La crisis del Ecuador ocurrió debido principalmente a factores como la caída del precio del petróleo de 1998, una crisis financiera debido a la liberalización del sector bancario a inicios de los noventa, los desastres del fenómeno del niño de 1997 y 1998, entre otros (Ver Acosta (2006)). Mientras que Ecuador gastaba el 1% de su PIB en salud en el año 2000, el gobierno peruano gastaba el 2,5%. Luego de 20 años, Perú sigue ocupando el segundo lugar con el menor gasto en toda América del Sur, esta vez superado únicamente por Venezuela, que viene atravesando problemas políticos, económicos y geopolíticos por varios años.

Gráfico 6
Gasto de Salud del Gobierno General como porcentaje del PIB 2000-2021
 (países seleccionados)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos de la Organización Mundial de la Salud, OMS (n.f.).

Gráfico 7
Gasto en salud público, gasto de bolsillo y déficit fiscal Perú 2000-2021



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Organización Mundial de la Salud, OMS (n.f.), y Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (n.f.).

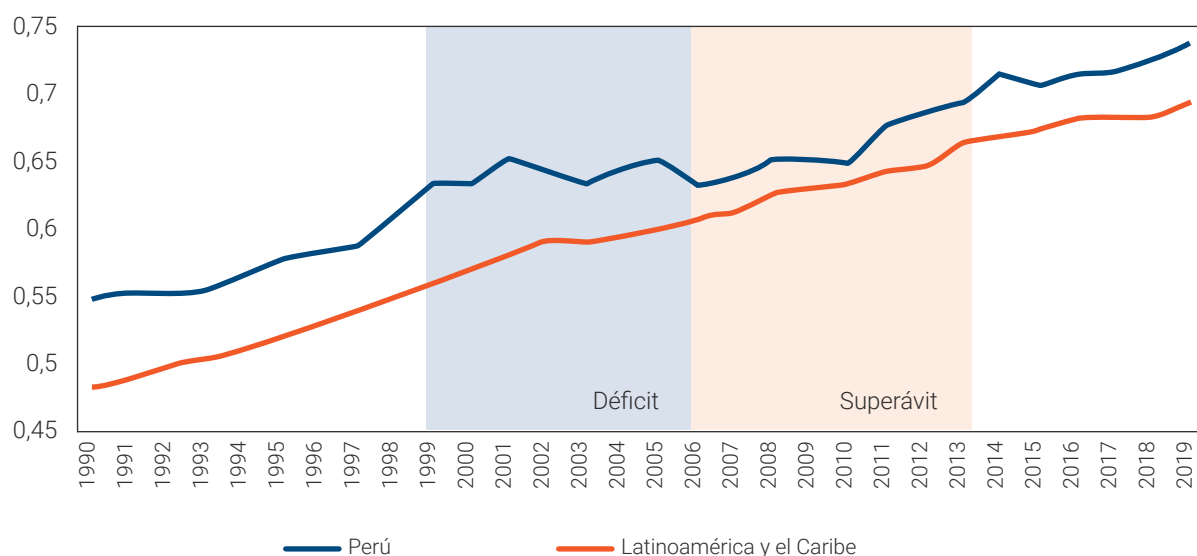
Aun cuando el gasto en salud del gobierno peruano no tuvo un desempeño destacable los últimos años frente al resto de países en la región, sin duda alguna ha mejorado su asignación, particularmente a partir de 2012, cuando se evidencian dos hechos contrapuestos. Por un lado, el incremento más pronunciado del del Gasto de Gobierno que pasa del 2,5% del PIB al 3,3%. Por otro, la disminución del Gasto Privado Doméstico y el Gasto de Bolsillo de los Hogares en Salud (Gráfico 7). Estos dos últimos, se mueven paralelamente el uno con el otro y -usualmente- en dirección contraria al gasto del gobierno. Por lo tanto, ocurre que cuando el gobierno gasta más en salud las familias y el sector privado lo hace en menor medida, protegiendo de esta forma la economía de las familias al cubrir gastos. Por el contrario, si el estado invierte menos las familias y el sector privado tienden a cubrir la ausencia de dicha inversión.

Las dinámicas entre el gasto público y el gasto de los hogares no están ni son aisladas del manejo macroeconómico a través de las reglas fiscales. Esta correspondencia se muestra al comparar, por ejemplo, el déficit/superávit fiscal con el gasto de bolsillo de los hogares o el gasto privado en salud. Si consideramos los años donde se presentan los mayores superávits, luego de la entrada en vigor de la ley de 2003, vemos que la tendencia del gasto privado incrementa con estos años. Es decir, que mientras el gobierno central tenía resultados positivos, las familias gastaron más con relación al tamaño de la economía peruana, implicando un gasto para éstas mientras el gobierno ahorra. Es importante mencionar que estas correspondencias no son de orden causal, sino más bien dinámicas existentes entre las variables analizadas. Sin embargo, los déficits fiscales y los gastos no son independientes de la actividad económica ni de los ingresos fiscales (Guzmán, 2018), y como tal tienen efectos a nivel macro como de los hogares. Mientras que el gasto del sector público en salud depende de las cuentas macroeconómicas del Estado, el gasto de bolsillo de las familias depende tanto de la actividad económica del país como de las condiciones económicas de éstas que, cuando el gasto público provee menos servicios y bienes de salud, pueden empeorar. Pero la provisión de servicios de salud no solo depende del gobierno central, sino también de otras estrategias, programas y medios de provisión de servicios de salud. Montañez (2018), por ejemplo, evidencia que gran parte de la reducción del gasto de bolsillo de salud de las familias peruanas hasta antes del 2018 se debe a los programas de acceso a un seguro social y de salud impulsadas por el gobierno peruano como el Seguro Integral de Salud (SIS) y EsSalud.

La educación también ha tenido efectos adversos durante el momento de reducción del déficit y más pronunciados aún durante los momentos de superávit fiscal. Al observar el Índice de Educación⁶ (IE) de las Naciones Unidas, vemos que durante el periodo de cierre del déficit entre 1999 al 2005 se acorta la distancia entre Perú en relación con el promedio latinoamericano y del caribe, lo que implica que Perú avanzó más lentamente. De igual forma, durante los años de superávit esta distancia se acorta aún más, y empieza a incrementarse a medida que los años de superávit se van terminando. Durante los últimos años, Perú con déficits fiscales del 2% ha mantenido la distancia con y la tendencia que lleva la región en su conjunto.

6. El Índice de Educación es una media de los años promedio de escolarización (de los adultos) y de los años esperados de escolarización (de los niños), ambos expresados como un índice que se obtiene al aplicar una escala con los correspondientes máximos, definidos por los Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gráfico 8
Índice de Educación 1990 – 2019 Perú y América Latina y el Caribe

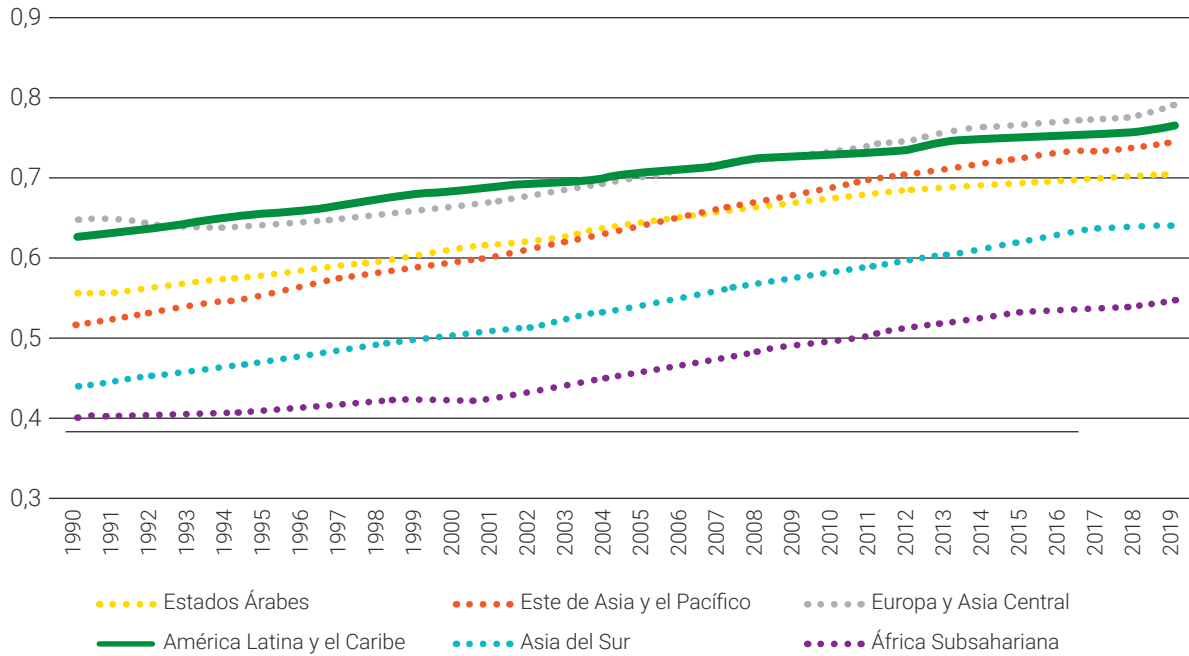


Fuente: Elaborado por el autor a partir de Naciones Unidas (n.f.-a) Human Development Report.

Tanto la salud como la educación son importantes derechos humanos, y una forma de agruparlos hacia una categoría medible es a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH es un indicador que resume el promedio de los logros alcanzados en dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, ser educado y tener un estándar de medios de vida dignos para vivir (Naciones Unidas, n.f.-b).

A nivel mundial, este indicador ha venido mejorando paulatinamente con una tendencia parecida en todas las regiones del mundo desde 1990. Los países del Este Asiático y de Asia del Sur son aquellos que más han acortado la distancia con otras regiones, especialmente a partir del año 2000. A pesar del ritmo de avanzada de los países asiáticos, América Latina y el Caribe, sigue teniendo niveles más altos y ocupa el segundo lugar en comparación con el resto de las regiones a nivel mundial, sin considerar a los países más desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico 9
Índice de Desarrollo Humano regiones del mundo 1990-2019 -No OCDE-



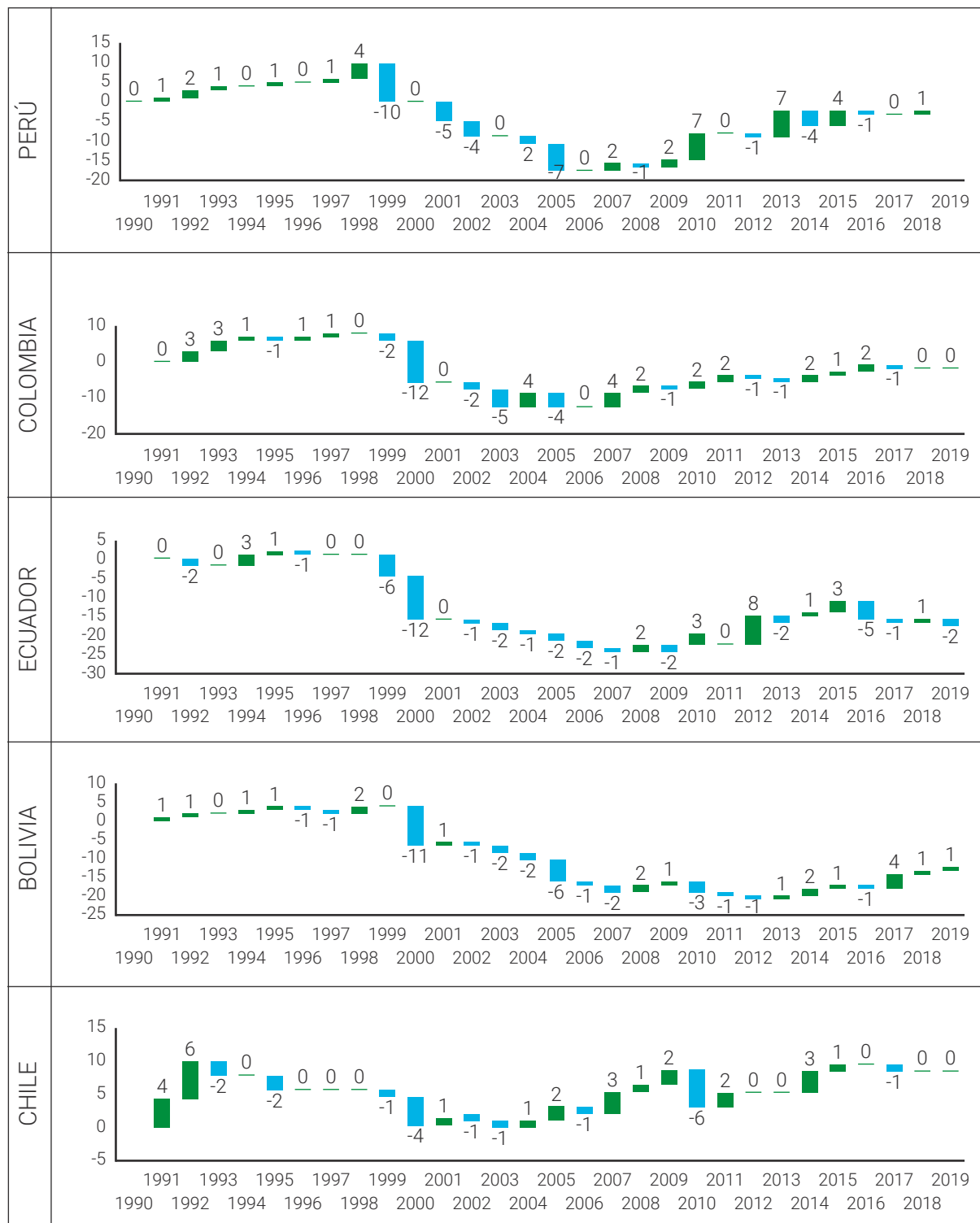
Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de Naciones Unidas (n.f.-c).

Las tendencias del IDH a nivel regional son bastante parecidas, por lo que resulta complicado mostrar qué países lograron un mejor desempeño en términos de desarrollo humano en el tiempo. Una forma de aproximar comparativamente qué países lograron mejores resultados se muestra en la Figura 2. En ésta se muestran los cambios en el tiempo de la posición de los países de la Comunidad Andina (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile) a nivel mundial desde 1990 hasta el año 2019.

Para los países de la Comunidad Andina ha existido un empeoramiento de su posición en el ranking mundial entre 1990 al 2019, con excepción de Chile que mejoró siete posiciones. El peor desempeño lo tuvo Ecuador que perdió 20 posiciones, Bolivia 13 posiciones, y Perú y Colombia dos posiciones. En 1990 Ecuador estaba en la posición 66 y ahora en la 86; Bolivia pasó de la 94 a la 107; Perú de la 77 a la 79; y, Colombia de la 81 a la 83.

Durante los años noventa, hasta 1999, existió un periodo de relativa estabilidad en la posición de los países. Este es el periodo previo a la introducción de las primeras reglas fiscales en Perú ocurrido en 1999. En este periodo Perú destaca frente al resto de países al mejorar su posición en 10 lugares. Colombia mejora ocho puestos, Ecuador uno, Bolivia cuatro, y Chile cinco. A partir de este año, sin embargo, la región entra en un periodo de pérdida de posiciones a nivel mundial, siendo la caída de Perú la más pronunciada.

Figura 2
Cambios en la posición del ranking mundial del Índice de Desarrollo Humano Países de la Comunidad Andina 1990 - 2019



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de Country Economy, Country Economy (n.f.).

Coincide que, a partir del año de aprobación de las primeras reglas fiscales en el Perú, la región entra en un proceso de perder posiciones en el ranking mundial en el IDH, principalmente por la avanzada de los países asiáticos. A partir de 1999, el déficit fiscal de Perú se empieza a cerrar hasta el año 2005, cuando tienen el último negativo y empieza el periodo de superávits finales hasta el año 2013 luego de la aprobación de la segunda ley con nuevas reglas fiscales. Durante los años 1999 al 2005, Perú es el país con el peor desempeño del IDH comparado con los países vecinos de la Comunidad Andina, perdiendo en total 28 puestos en el ranking mundial.

A partir del año 2005 hasta el año 2013 cuando Perú superávits fiscales sostenidos, el país empieza también a recuperar posiciones, más rápidamente que el resto, pero insuficiente para alcanzar los niveles previos a 1999. En este periodo Perú recupera 16 posiciones de las 28 que había perdido. Mientras que Colombia recupera siete, Ecuador seis, Bolivia y Chile cuatro. A partir del año 2005, Perú vuelve a incurrir en déficits fiscales, pero su posición en el ranking no presenta grandes cambios.

Del comportamiento de las variables se desprende que la reducción acelerada del déficit a partir de 1999 coincidió con en Perú con la ralentización de sus avances relativos en términos de su IDH con sus países vecinos, mientras que los momentos de superávit le permitieron avanzar más rápidamente. Por lo tanto, tener superávits puede ser un aspecto a favor para poder gestionar de mejor manera los niveles de desarrollo humano en las dimensiones medidas por el IDH. Sin embargo, la transición acelerada de reducción del déficit fiscal hacia el superávit estancó el avance de los niveles de desarrollo humano del país frente al resto.

La relación entre los déficits que contemplan incrementos en los presupuestos en salud y educación tienen un efecto directo en el desarrollo humano. Esta relación ha sido estudiada y es consistente con los resultados de Dang (2016), al igual que Lee (1997), Ranis et al. (2000) y Gupta y Verhoeven (2001). Aunque los resultados mostrados en la presente sección no son de sustancia causal entre las mismas, existen indicios que nos dan cuenta del efecto negativo de la reducción del déficit en el IDH en Perú cuando se reducen los gastos en sectores como la salud y la educación. Como tal, este fenómeno necesita ser estudiado con mayor profundidad para obtener resultados más robustos.

4. Conclusiones y discusiones

La aplicación de reglas fiscales en el Perú, particularmente aquella relacionada con el control del déficit fiscal, ha sido importante para reducir el peso de la deuda para su economía. Al ser normas que los países asumen para el manejo y control de sus cuentas macroeconómicas e inicialmente enfocadas en el manejo de sostenibilidad de largo y mediano plazo de la deuda, éstas han cumplido su objetivo. Perú redujo su coeficiente deuda externa/exportaciones a una velocidad mucho más acelerada que el resto de los países de la región a partir de la instauración de su regla fiscal del déficit, a pesar de no haberla cumplido a cabalidad. En términos de manejo y sostenibilidad de la deuda desde un enfoque tradicional y enfocado en sus cuentas macroeconómicas, Perú mantiene niveles bajos de endeudamiento y un manejo prudente de sus resultados globales.

Sin embargo, desde las organizaciones de la sociedad civil se apuesta y demanda que la deuda solo se considere sostenible cuando esta no comprometa la capacidad del deudor para satisfacer el gasto prioritario en desarrollo humano o un nivel aceptable de obligaciones en materia de derechos humanos. Frente a esto, y al observar las dinámicas entre el gasto público en salud y el gasto de los hogares, vemos que no están aisladas del manejo macroeconómico a través de las reglas fiscales. Durante los años donde se presentan los mayores superávits, luego de la entrada en vigor de la ley de *Responsabilidad y Transparencia Fiscal*, la tendencia del gasto privado en salud se incrementa. Es decir, que mientras el gobierno central tenía resultados positivos, las familias gastaron más con relación al tamaño de la economía peruana, implicando un gasto para éstas mientras el gobierno ahorra.

Igualmente, los resultados en términos del índice de educación de la ONU muestran que la tendencia de la diferencia positiva de Perú comparada con América Latina y el Caribe se reduce durante los años que empiezan a implementarse las reglas fiscales. Este efecto es aún más evidente al momento de observar los años con superávits fiscales, donde la diferencia se acorta aún más. Claramente, el haber mantenido superávits fiscales durante varios años, no fue garantía para Perú de una mejora de los niveles educativos de la población.

Como consecuencia, evidenciamos que tener superávits puede ser un aspecto a favor para poder gestionar de mejor manera los niveles de desarrollo humano. Sin

embargo, la transición acelerada de reducción del déficit fiscal hacia el superávit estancó el avance de los niveles de desarrollo humano del país frente al resto. Es importante mencionar que Los resultados del documento no son de sustancia causal entre el resultado primario y los niveles de Desarrollo Humano. Sin embargo, existen indicios del efecto negativo de la reducción del déficit en los niveles IDH en Perú cuando ocurren con una disminución del gasto en salud y educación. Como tal, este fenómeno necesita ser estudiado con mayor profundidad para obtener resultados más robustos y de inferencia causal.

Referencias

- Abad, S. (2017). Reforma Constitucional o nueva Constitución: la experiencia peruana. *Cuestiones Constitucionales*, 37, 295–301.
- Acosta, A. (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador* (2nd ed.). Corporación Editora Nacional. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/111157-opac>
- Ardanaz, M., Barreix, A., y Corrales, L. (2019). Las reglas fiscales en América Latina. In A. Barreix y L. Corrales (Eds.), *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (1st ed., pp. 1–39). Interamerican Development Bank.
- Ardanaz, M., Barreix, A., Corrales, L., y Díaz de Sarralde, S. (2019). Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales. In A. Barreix y L. Corrales (Eds.), *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (1st ed., pp. 41–59). Interamerican Development Bank.
- Arnao, R. (2010). *Contribución a la descentralización desde las municipalidades: diagnóstico y propuestas para el caso peruano*.
- Arreaza, A. (2021). Reglas fiscales para la recuperación en América Latina. *Iniciativas Para La Recuperación En La Pospandemia*, 17, 1–19.
- Banco Mundial. (2021a). *International Debt Statistics*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1800-4>
- Banco Mundial. (2021b). *World Development Indicators*. Banco Mundial. <https://data-bank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on>
- BID. (2021). *Reglas Fiscales resilientes en América Latina* (A. Barreix y L. Corrales, Eds.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Correa, R. (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la No República* (1st ed.). Random House Mondadori S.A.
- Country Economy. (n.f.). *Human Development Ranking 2019*. Human Development Index - HDI. <https://countryeconomy.com/hdi>
- Dang, D. Y. (2016). Budget Deficits and Human Development in Nigeria: An Empirical Study. *IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF)*, 7(2), 71–80. <https://doi.org/10.9790/5933-0702037180>

- Frenkel, R. (2014). Las perspectivas en América Latina en materia de endeudamiento externo. In J. A. Ocampo (Ed.), *La crisis Latinoamericana de la deuda desde una perspectiva histórica* (pp. 121–153). Naciones Unidas.
- Gibohoui, W., y Medas, P. (2020). Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud. *FMI Serie Especial Sobre Políticas Fiscales En Respuesta a La COVID-19*.
- Gupta, S., y Verhoeven, M. (2001). The efficiency of government expenditure: Experiences from Africa. *Journal of Policy Modeling*, 23(4), 433–467. [https://doi.org/10.1016/S0161-8938\(00\)00036-3](https://doi.org/10.1016/S0161-8938(00)00036-3)
- Guzman, M. (2018). The Elements of Sovereign Debt Sustainability Analysis. *CIGI Papers*, 196.
- Huerta, A. (2006). La autonomía del Banco Central y la pérdida de manejo soberano de política económica. In C. L. de C. S. CLACSO (Ed.), *Reforma financiera en América Latina* (pp. 259–278). Clacso.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (n.f.). *Biblioteca Virtual*. Estadísticas Económicas. <https://bit.ly/3HeSsCv>
- Larraín, F., y Sachs, J. D. (1991). Relaciones Financieras Internacionales. In J. D. Sachs y C. Paredes (Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú* (1st ed.).
- Lee, J.-W. (1997). Economic growth and human development in the Republic of Korea, 1945-1992. In *Human Development Occasional Papers*.
- Mendoza, W. (2019). Las leyes fiscales en la historia de Perú. In A. Barreix y L. Corrales (Eds.), *Reglas Fiscales resilientes en América Latina* (1st ed., pp. 73–82). Interamerican Development Bank.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (n.f.). *Deuda del Sector Público*. Deuda Pública Externa. <https://bit.ly/32xeTEd>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2021). Seguimiento de Reglas Macrofiscales tercer trimestre. *Reporte Fiscal Trimestral, III*, 1–13. <https://bit.ly/3Hehulo>
- Montañez, V. A. (2018). Análisis del gasto de bolsillo en salud en Perú. In *Universidad Complutense de Madrid*. <https://eprints.ucm.es/49480/1/T40330.pdf>
- Naciones Unidas. (n.f.-a). *Human Development Report*. Educataion Index. <https://bit.ly/3z3loKL>
- Naciones Unidas. (n.f.-b). *Human Development Reports*. Human Development Index (HDI). <https://bit.ly/3qqQMz7>
- Naciones Unidas. (n.f.-c). *Human Development Reports*. Human Development Data Center. <http://hdr.undp.org/en/data>
- Naciones Unidas. (2015). *Resolución Aprobada por la Asamblea General 10 de septiembre de 2015*. <https://doi.org/10.18268/bsgm1908v4n1x1>
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., y Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (J. A. Ocampo, Ed.). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf
- OMS. (n.f.). *Health Expenditure data*. Global Health Expenditure Database. <https://bit.ly/3qruiOo>

Pereyra, J. L. (2000). Reglas Fiscales para el Perú. In *Revista Estudios Económicos* (Issue 6). Banco Central del Perú. www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm

Perry, G. (2003). *Can Fiscal Rules help reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean region?* (No. 3080; Policy Research Working Paper). <https://bit.ly/32BP59U>

Ranis, G., Stewart, F., y Ramirez, A. (2000). Economic growth and human development. *World Development*, 28(2), 197–219. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00131-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00131-X)

