

Desigualdad y política fiscal: ¿qué papel cumple el gasto público?

Santiago Paz Ojeda¹

1. Introducción

El presupuesto público se ha multiplicado por más cinco en menos de veinte años y cumple un rol crítico para ordenar las prioridades del Estado: debería favorecer el cierre de brechas sociales y atenuar las desigualdades. Sin embargo, para cumplir con este objetivo, es necesario que el gasto público responda claramente a criterios de equidad y sea ejecutado de manera efectiva, lo cual ha representado históricamente un desafío para países en vías de desarrollo (Malla y Pathranarakul, 2022; Hyden, 2007; Hu y Mendoza, 2013).

El análisis del gasto público, como parte de la política fiscal, es muy importante. Una investigación de Apergis (2021) encontró que las transferencias de gasto pueden ser un instrumento fiscal más efectivo que los impuestos para reducir la desigualdad, siempre y cuando sea bien manejado. En esa línea, es crítico encontrar rutas claras de trabajo para que los países en vías de desarrollo puedan contar con una mejor gobernanza de su gasto público, respondiendo menos a presiones políticas o de grupos de poder, y garantizando cada vez más un mejor *delivery* de los servicios públicos.

En el Perú, según la I Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (ENADES 2022) (OXFAM e IEP, 2022), la percepción de la ciudadanía es que el Estado está muy influenciado por grupos de poder que tienen demasiada influencia (68%) y que buscan su propio beneficio (66%). Esta percepción podría ser atenuada a través de servicios públicos de calidad que respondan efectivamente a las necesidades de la ciudadanía y sigan criterios de equidad. En esa línea, es clave evaluar hasta qué punto la política fiscal –y el gasto público en particular– puede ser una herramienta efectiva para atenuar las desigualdades, y mejorar la percepción de que un grupo de poder maneja el Estado, lo

¹ Santiago Paz Ojeda. Economista de la Universidad del Pacífico. Actualmente, trabaja en la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

cual en última instancia pone en cuestión el funcionamiento de la democracia y el modelo económico actual.

Un punto paradójico que se evidencia en la ENADES, y que busca ser profundizado en el presente ensayo, es una aparente diferencia entre la percepción de desigualdad y el apoyo a medidas redistributivas que se financian con gasto público. Así, aunque la percepción de desigualdad es mayor en sectores altos comparados con bajos (por ejemplo, ante la afirmación “las diferencias son muy grandes entre ricos y pobres”, el 68% del sector A/B está de acuerdo comparado con el 50% del sector D/E), esta tendencia se revierte al analizar políticas públicas concretas como la entrega de bonos. De hecho, el apoyo a esta última medida es más elevado en los sectores económicos más bajos (el 76% apoya la medida en el sector D/E comparado con el 61% en el sector A/B) o en el sector rural (77% comparado con 68% en el urbano).

Esta aparente paradoja entre percepción de desigualdad y el apoyo a medidas redistributivas (con la contingencia de evaluar hasta qué punto la entrega de bonos cumple este propósito), requiere de un análisis más amplio. En esa línea, el presente ensayo profundiza en la conexión entre gasto público y desigualdad, incorporando tanto literatura en el tema como evidencia de la ENADES para, posteriormente, brindar recomendaciones orientadas a mejorar la calidad del gasto público y que este sea una herramienta efectiva para promover una mayor equidad.

El ensayo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una breve revisión de literatura sobre el vínculo entre el gasto público y la desigualdad; en segundo lugar, se profundiza sobre la evidencia recogida en la ENADES a manera de hipótesis que son validadas o puestas en cuestión; tercero, a partir de la evidencia previa, se explora los mecanismos que pueden ser implementados en el Sistema Nacional de Presupuesto Público para un gasto público orientado al cierre de brechas; finalmente, se concluye y propone recomendaciones.

2. Gasto público y desigualdad

En una publicación reciente, investigadores del FMI identifican que, en las economías avanzadas, la política fiscal puede compensar alrededor de un tercio de la desigualdad de ingresos antes de impuestos, con un 75% proveniente de transferencias (Gaspar y García-Escribano, 2017). Esto se logra a través de un gasto público efectivo en educación y salud,

entre otros, para promover la movilidad social y reducir la desigualdad. Sin embargo, el mismo estudio reconoce que la redistribución fiscal es mucho más débil en países en vías de desarrollo, debido a impuestos y gasto público menos progresivos.

De hecho, la capacidad institucional es un elemento clave para lograr que el gasto público pueda tener un efecto significativo sobre la reducción de desigualdad. Por ejemplo, un estudio reciente de Malla y Pathranarakul (2022) encontró que el gasto público en educación y salud se relaciona con una menor desigualdad únicamente en países desarrollados; en tanto en países en vías de desarrollo el gasto público no tiene impacto en la desigualdad. Estos hallazgos no son nuevos, y estudios anteriores (Hyden, 2007; Hu y Mendoza, 2013) han cuestionado el *delivery* de servicios públicos y la capacidad institucional en países en desarrollo, lo cual genera que el gasto público no tenga efectos redistributivos.

La literatura en el tema también ha analizado la composición del gasto público en el crecimiento y la reducción de la desigualdad (por ejemplo, Kneller et al., 1999; Gemmel et al., 2011; Cournède et al., 2013). Johansson (2016), al realizar una revisión de la literatura en el tema, identifica algunas tendencias importantes. Los estudios suelen dividir el gasto público en categorías como inversión, consumo público y gastos para bienestar social, tales como transferencias y subsidios. Considerando esta división, el autor identifica que incrementos en inversión y educación pueden mejorar ingresos en el largo plazo; asimismo, gastos para bienestar social no tienen impacto significativo en el PBI. Sin embargo, destinar más recursos a inversiones o reducir gastos de protección social tiene efectos redistributivos negativos, aunque la magnitud del *trade-off* no es clara (Joumard et al., 2012).

Por su parte, investigadores de la OECD (Fournier y Johansson, 2016) resaltan que el tamaño y composición (*mix*) del gasto público puede tener un efecto importante en el crecimiento y la desigualdad. Por ejemplo, el estudio identifica que:

- Aumentar el gasto público en protección familiar y cuidado de menores reduce desigualdad pues beneficia más a familias de menor gasto, aunque no tiene efectos claros en crecimiento.
- Gasto en inversión está asociado a más crecimiento, sin efectos en redistribución al beneficiar a todos por igual.

- Reducir el gasto en pensiones y subsidios puede tener efectos positivos en el crecimiento. Asimismo, el gasto en pensiones no tiene efecto en redistribución, aunque reducir subsidios sí puede incrementar desigualdad.

La siguiente tabla resume estas relaciones encontradas entre el gasto público, crecimiento económico, desigualdad e ingresos de la población más pobre.

Tabla 1. Relaciones entre tipos de gasto público, crecimiento y desigualdad

Política	Efecto en crecimiento	Efecto en equidad	Ingresos de la población pobre
Reducir tamaño del Gobierno – con baja capacidad institucional del Gobierno	+	-	+
Reducir tamaño del Gobierno – con alta capacidad institucional del Gobierno	0	-	-
Mejora de instituciones	+	+	+
Incremento de inversión en educación	+	0	+
Incremento de inversión pública (incluye I+D)	+	0	+
Reforma de pensiones	+	0	+
Mejora de beneficios y asignaciones familiares	0	+	+
Reducir subsidios públicos	+	-	0

Fuente: OECD con base en Fournier y Johansson (2016) – The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality. OECD Economics Department Working Paper 1344.

3. Evidencia de la Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades

La ENADES brinda un conjunto de información sobre la percepción de desigualdad y políticas redistributivas, incluyendo la opinión respecto a la participación del Gobierno para la provisión de servicios en sectores como educación y salud, así como la entrega de bonos, el cobro de impuestos, o el desarrollo de empresas públicas. Vinculando esta información podemos entender mejor las expectativas de la ciudadanía respecto a los servicios públicos y el modo como se esperaría que estos sean manejados para contribuir al cierre de las desigualdades.

A continuación, se presentan tres hipótesis sobre las expectativas de la población respecto a la participación del Estado. Cada hipótesis es respondida considerando los hallazgos de la ENADES.

Hipótesis 1: las personas que perciben una mayor desigualdad en el acceso a servicios públicos son aquellas que necesitan más de estos servicios

Respuesta: Incierto. Por una parte, es cierto que la población que considera que el acceso a servicios públicos es desigual percibe también que no todos en el Perú tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza. Sin embargo, no se puede vincular esta percepción con grupos socioeconómicos específicos, sino que parece responder de manera similar a los diferentes subgrupos.

Así, la tabla 2 muestra una relación clara entre la población que percibe que el acceso a servicios públicos en educación y salud es desigual, y la percepción de que en el Perú no todos tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza. De hecho, es importante considerar que esta percepción de que el acceso a la educación es desigual alcanza a más del 59% de la población, y en salud, al 70% de la población. Estas cifras justificarían una respuesta del Gobierno para mitigarla a través de un gasto público de calidad para fortalecer servicios públicos con criterios de equidad.

Tabla 2. Acceso desigual a educación y salud, y oportunidades de salir de pobreza

Acceso es...	Acceso a educación	Acceso a salud
Muy desigual	59%	70%
Poco desigual	33%	24%
Nada desigual	5%	4%
No reporta	2%	2%

Acceso a (educación / salud) es...	Acceso a educación			Acceso a salud		
	Todos tienen igualdad de oportunidades de salir de la pobreza			Todos tienen igualdad de oportunidades de salir de la pobreza		
	De acuerdo	Neutro	En desacuerdo	De acuerdo	Neutro	En desacuerdo
Muy desigual	27%	30%	42%	27%	33%	39%
Poco desigual	30%	42%	27%	32%	36%	31%
Nada desigual	43%	32%	22%	51%	32%	16%
TOTAL	30%	34%	35%	30%	34%	35%

Nota: Se calcula porcentajes de manera horizontal, por opinión de acceso al servicio básico. No incluye respuestas "No sabe / No precisa".

Ahora bien, como se observa en la tabla 3, la percepción de desigualdad no responde a criterios socioeconómicos. Incluso, en el caso de salud, la percepción de que existe mayor desigualdad en el acceso es mayor en los sectores socioeconómicos más altos,

probablemente porque están expuestos a más variedad de servicios públicos y privados, donde se observan diferencias notorias.

Tabla 3. Percepción de desigualdad en acceso a educación y salud por nivel socioeconómico

NSE	Acceso a educación			Acceso a salud		
	Muy desigual	Poco desigual	Nada desigual	Muy desigual	Poco desigual	Nada desigual
NSE A	59%	35%	5%	79%	21%	0%
NSE B	64%	32%	3%	75%	22%	2%
NSE C	61%	31%	5%	73%	22%	3%
NSE D	57%	33%	8%	68%	22%	5%
NSE E	56%	36%	5%	63%	28%	5%
TOTAL	59%	33%	5%	70%	24%	4%

Nota: Se calcula porcentajes de manera horizontal, por NSE. No incluye respuestas “No sabe / No precisa”.

Finalmente, según se observa en la tabla 4, todos los sectores socioeconómicos consideran que sí se justifica una mayor participación del Estado (teórica) para implementar políticas que reduzcan las desigualdades. Sin embargo, se evaluará en la siguiente hipótesis que esta percepción no tiene correspondencia con el apoyo a medidas redistributivas concretas.

Tabla 4. Percepción de desigualdad en acceso a educación y salud por nivel socioeconómico

NSE	El Estado peruano debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres		
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo
NSE A	61%	30%	9%
NSE B	64%	28%	7%
NSE C	62%	30%	7%
NSE D	66%	20%	11%
NSE E	59%	21%	19%
TOTAL	62%	25%	11%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE. No incluye respuestas “No sabe / No precisa”.

Hipótesis 2: la entrega de bonos y la participación del Estado en la economía es percibida de mejor manera por población de niveles socioeconómicos más bajos

Respuesta: Cierto. Si bien la percepción de la desigualdad en el acceso a servicios públicos no tiene diferencias significativas entre niveles socioeconómicos, donde sí existe

una diferencia significativa es respecto al apoyo a medidas concretas como la entrega de bonos, una mayor recaudación de impuestos y las empresas públicas.

Así, la tabla 5 muestra que la entrega de bonos es apoyada en mayor medida por sectores socioeconómicos más bajos. Asimismo, se observa que la percepción de que si se recaudara más impuestos se tendría mejores servicios públicos es más apoyada en sectores socioeconómicos bajos. Es posible que estos resultados ocurran debido a que los sectores socioeconómicos más bajos sienten un mayor beneficio directo en estas medidas. Asimismo, deja entrever una cierta desconfianza de los sectores socioeconómicos más altos en la capacidad del Estado en realizar programas redistributivos o cumplir con la provisión de servicios públicos.

Tabla 5. Opinión de la ciudadanía respecto a participación del Estado en programas y servicios públicos

NSE	En situaciones de crisis económica, ¿está de acuerdo o en desacuerdo con que el Estado entregue bonos a las personas más necesitadas?			¿Cree que, si la gente pagara los impuestos que tiene que pagar, el Estado daría mejores servicios públicos para todos?		
	Acuerdo	Desacuerdo	No sabe / No precisa	Sí	No	No sabe / No precisa
NSE A	64%	34%	1%	70%	29%	0%
NSE B	60%	38%	2%	79%	19%	2%
NSE C	72%	27%	1%	75%	23%	2%
NSE D	74%	24%	3%	84%	14%	2%
NSE E	78%	21%	1%	90%	7%	3%
TOTAL	72%	27%	2%	81%	17%	2%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE.

Esto último se ve reforzado al evaluar el apoyo a que el Estado controle más empresas públicas, donde se observan las mayores diferencias por sector socioeconómico (revisar tabla 6). Estos resultados evidencian que existe una expectativa de la población de niveles socioeconómicos más bajos de que un Estado más participativo en la economía pueda mejorar su situación. Esta creencia no siempre es compartida por sectores más altos que consideran que las medidas que implementa el Estado no son efectivas y no tendrían efectos redistributivos, y que posiblemente podrían resultar incluso contra productivas. Es importante señalar que todo esto se basa en percepciones.

Tabla 6. Opinión de la ciudadanía respecto a participación del Estado en empresas públicas

NSE	El Estado peruano, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país			
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	No sabe / No precisa
NSE A	19%	31%	48%	2%
NSE B	32%	34%	31%	3%
NSE C	42%	33%	24%	1%
NSE D	48%	21%	27%	4%
NSE E	56%	18%	23%	3%
TOTAL	45%	27%	26%	3%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE.

Finalmente, existe una pregunta sobre servicios públicos en la cual no se ve efectos significativos entre los diferentes niveles socioeconómicos: la participación del Estado en salud. La tabla 7 muestra los resultados. En este caso, todos los niveles socioeconómicos perciben la importancia que el Estado participe para asegurar a la población frente a situaciones que no pueden ser cubiertas por el sector privado o son muy caras. Se requeriría mayor investigación para vincular estos hallazgos con la crisis provocada por el Covid-19, en donde el papel del Estado y las limitaciones del sector privado fueron un importante tema de debate.

Tabla 7. Opinión de la ciudadanía respecto a participación del Estado en salud

NSE	El Estado peruano, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud			
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	No sabe / No precisa
NSE A	55%	36%	9%	0%
NSE B	63%	28%	8%	1%
NSE C	68%	23%	9%	0%
NSE D	60%	23%	15%	2%
NSE E	57%	23%	18%	1%
TOTAL	62%	24%	12%	1%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE.

Hipótesis 3: las personas de niveles socioeconómicos más bajos perciben una mayor influencia de grupos de poder en el Estado y por ello demandan un Estado más presente

Respuesta: Falso. La tercera hipótesis está vinculada a la percepción de grupos de poder influenciando al Gobierno y el modo como esto puede afectar el rol del Estado para la

provisión de servicios públicos. Al respecto, se encuentra que la captura del poder por ciertas élites parece no ser un tema de preocupación de los sectores económicos más bajos, en tanto puedan tener mayores beneficios, lo cual es su mayor preocupación (como se comentó en la Hipótesis 2).

Para empezar, en la tabla 8 se observa, paradójicamente, que la percepción de que los grupos de poder y los ricos tienen más influencia en el Gobierno proviene de los sectores socioeconómicos más altos. Asimismo, se observa que la percepción de que el Perú está gobernado para el bien de todo el pueblo es mayor en los sectores socioeconómicos más bajos. Estos resultados pueden responder a factores coyunturales (al momento de la encuesta Pedro Castillo era presidente del Perú), pero dan luces de que la captura de poder, o la influencia de los ricos, puede no ser una preocupación tan relevante para los sectores socioeconómicos más bajos en tanto tengan mejores servicios públicos.

Tabla 8. Opinión respecto a influencias de grupo de poder en el Gobierno, por nivel socioeconómico

NSE	Está gobernado por unos cuantos grupos poderosos que buscan su propio beneficio			Los ricos tienen demasiada influencia en las decisiones que afectan al país			Está gobernado para el bien de todo el pueblo		
	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo
NSE A	61%	26%	14%	72%	18%	9%	16%	34%	48%
NSE B	67%	19%	12%	64%	26%	9%	15%	36%	48%
NSE C	66%	19%	15%	66%	19%	14%	23%	34%	41%
NSE D	59%	13%	27%	60%	15%	23%	28%	28%	40%
NSE E	48%	16%	33%	55%	17%	27%	29%	30%	39%
TOTAL	60%	17%	22%	62%	19%	18%	24%	32%	42%

Nota: Se calcula porcentajes por NSE. No incluye respuestas “No sabe / No precisa”.

Por otra parte, en la tabla 9 se observa el cruce entre la percepción respecto a la influencia de grupos de poder y ricos, y la opinión de los encuestados respecto a un Estado que participa en la economía a través de empresas públicas y una mayor recolección de impuestos. En ambos casos, se observa que existe una relación clara entre la población que considera que el Estado está gobernando por grupos de poder, o que los ricos tienen mucha influencia, y el apoyo a medidas como la participación del Gobierno a través de empresas públicas. Esto es independiente de los sectores socioeconómicos y refleja una preocupación de cierta parte de la población de que la captura del poder por ciertos grupos justificaría una mayor intervención del Estado.

Tabla 9. Opinión respecto a influencias de grupo de poder en el Gobierno y apoyo a una mayor participación del Gobierno en la economía

		Está gobernado por unos cuantos grupos poderosos que buscan su propio beneficio			Los ricos tienen demasiada influencia en las decisiones que afectan al país		
		De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo
El Estado debería ser dueño de empresas e industrias	De acuerdo	31%	5%	9%	33%	5%	7%
	Neutral	15%	8%	3%	15%	9%	3%
	En desacuerdo	13%	4%	9%	13%	5%	8%
	TOTAL	60%	17%	22%	62%	19%	18%
Si se recauda más impuestos, los servicios públicos mejorarían	Sí	48%	14%	18%	50%	14%	16%
	No	11%	3%	3%	10%	4%	2%
	No opina	1%	0%	0%	1%	1%	0%
	TOTAL	60%	17%	22%	62%	19%	18%

Nota: Se calcula porcentajes considerando tanto columnas como filas (la pregunta de percepción de grupos de poder y de participación del Estado). No incluye respuestas “No sabe / No precisa”.

Las tres hipótesis analizadas nos brindan un mejor panorama de las percepciones de la desigualdad, y el rol que el Estado puede asumir frente a ellas, a partir del gasto público y su participación en la economía. Existe una preocupación generalizada entre los diferentes grupos socioeconómicos de que el Estado promueva mayor igualdad, aunque existen diferencias llamativas en el cómo hacerlo, conforme a los niveles socioeconómicos y la percepción que se tenga del manejo del poder.

4. Gasto público en el Perú

En la anterior sección se profundizó en ciertas opiniones de la ciudadanía respecto a desigualdad y la participación del Estado a fin de tener una mejor caracterización del apoyo a ciertas medidas. En esta sección, se realiza una revisión del gasto público en el país y los mecanismos que se podrían implementar para mejorar la gobernanza de este y contribuir al cierre de brechas sociales. De esta manera se busca que el gasto público pueda ser un instrumento más efectivo para aliviar las desigualdades.

La asignación del presupuesto público suele seguir una tendencia histórica, respondiendo a momentos políticos y coyunturales. Más allá de la creación de programas presupuestales para ordenar el gasto, lo cual supone orientarlo a intervenciones con impacto, no se cuenta

con una política clara de revisión de gasto, para recortar y/o reasignar presupuesto orientado al cierre de brechas sociales y competitividad.

Estas dificultades quedaron en evidencia con la pandemia por Covid-19, lo cual requirió ejecutar presupuesto de manera extraordinaria, pero sin contar con un sistema de información o herramientas que ayuden a ordenarlo y orientarlo en todos los casos a la población que más lo necesita. Así, a raíz de la pandemia, el presupuesto público se incrementó de manera significativa en salud para personal, medicamentos, equipamiento, entre otros. Asimismo, el Gobierno implementó políticas como la entrega de bonos para aliviar la pobreza y promover la reactivación económica.

La entrega de bonos ha sido cuestionada en estudios como el de Lavado et. Al. (2021) debido a las dificultades para la focalización de la medida. Los investigadores evalúan el impacto del Bono *Yanapay* en la pobreza, y alertan que, si bien tiene un impacto en la reducción en la pobreza, el Bono puede ser regresivo (no beneficiar a los que más lo necesitan). Los autores comentan que esto ocurre porque el diseño del Bono no considera la estructura de los hogares ni el número de hijos menores de edad, el cual es más alto en hogares más pobres. Esto generaría que el bono per cápita sea menor en hogares de los deciles más pobres comparado con los menos pobres.

Ahora bien, como se evidenció en la ENADES, la entrega de bonos es una medida que tiene un apoyo importante de la población, especialmente de los sectores socioeconómicos más bajos. Además, esta medida en caso sea bien aplicada, podría tener un efecto redistributivo. No obstante, es importante considerar que en el Perú no existe un debate profundo sobre la mejora de políticas redistributivas financiadas con gasto público que ayuden a promover una mayor igualdad de oportunidades.

El desarrollo de medidas fiscales de este calibre (como la entrega de bonos, o en un hipotético futuro el desarrollo de una medida del tipo ingreso básico universal) es caro y, para financiarse, requerirían de un reordenamiento profundo del presupuesto público. Se necesitaría romper con asignaciones históricas que se distribuyen entre múltiples programas, con filtraciones y gastos de transacción significativos, y que algunas veces terminan siendo regresivos. En ese sentido, es clave revisar con mayor detalle estrategias para mejorar la gobernanza del gasto público y favorecer políticas redistributivas.

Gobernanza del gasto público

Una mejor gobernanza del presupuesto público, siguiendo criterios de equidad, requiere la implementación de mecanismos modernos para su asignación y monitoreo. La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas ha utilizado como principal estrategia la implementación de programas presupuestales. En un contexto de crecimiento del presupuesto, como el experimentado los últimos veinte años por mayores recursos fiscales, esta propuesta ayuda a asignar el presupuesto con cierto orden para orientarlo a productos específicos. Sin embargo, se ha generado también una proliferación de programas presupuestales (más de setenta hasta ahora) sin tener claridad de las prioridades. Se necesita algo más.

Una herramienta que utilizan países desarrollados para mejorar la calidad del gasto, y que en el Perú todavía no se utiliza a profundidad son las revisiones de gastos. De acuerdo con la Comisión Europea y el Banco Mundial, las revisiones de gasto pueden orientarse a la re-priorización del gasto para promover eficacia, eficiencia, y, sobre todo, equidad.

Las revisiones de gasto proporcionan un enfoque más específico e institucionalizado para encontrar formas de reducir o reasignar presupuestos. Una revisión de gasto es el proceso de identificación, revisión e implementación de ahorros presupuestarios, basado en un análisis sistemático de los gastos de Ministerios o Departamentos, programas sociales y compromisos públicos, según líneas de base y *benchmarks* establecidos (Vandierendonck, 2014).

Un punto importante de las revisiones de gasto es que se define metas concretas de reasignación. Por ejemplo, la meta de revisión de gasto en Canadá considera identificar el 5% de programas de menor prioridad y peor desempeño, y reinvertir dichos recursos en programas de mayor prioridad, que contribuyan más a contar con un gasto más equitativo (FMI, 2019).

Así, el enfoque estratégico de las revisiones de gasto trata sobre la priorización de políticas y la aclaración de responsabilidades. Específicamente, se trata de reducir el presupuesto de intervenciones públicas que se han vuelto (i) obsoletas; (ii) redundantes o con un impacto marginal limitado en comparación con otras intervenciones; (iii) ineficientes o ineficaces porque no se puede observar la causalidad entre el financiamiento y los resultados; (iv) inconsistentes o incluso contraproducentes en

relación con otras intervenciones públicas. La agenda subyacente es reorganizar el presupuesto de acuerdo con las nuevas prioridades nacionales, las nuevas tecnologías disponibles y teniendo en cuenta los actores y normas emergentes que influyen en la política.

De esta manera, se fortalece la institucionalidad del gasto público, y se puede asignar de manera efectiva a la reducción de brechas sociales y la promoción de igualdad de oportunidades. En el Perú, para que el gasto público permita promover mayor equidad, es crítico implementar este tipo de mecanismos.

Conclusiones y recomendaciones

En el presente ensayo se ha profundizado en el vínculo entre desigualdad y política fiscal, en particular en el gasto público. Del análisis realizado a partir de la ENADES, se observó que existe una preocupación amplia de la población para que el Estado contribuya a reducir las brechas de desigualdad en el país. Sin embargo, existe mayor debate sobre las medidas que el Estado podría implementar (financiar) para cumplir con este objetivo.

En el ensayo se analizaron tres hipótesis vinculadas al tema. Primero, se identificó que la desigualdad es una preocupación general de la población, y no responde a niveles socioeconómicos en particular. Segundo, se observó que existe un cierto consenso en la importancia del Gobierno para salud y educación, pero existen diferencias respecto a políticas redistributivas como la entrega de bonos, o la participación del Estado a través de empresas públicas. En estos casos, las diferencias son notorias entre los distintos niveles socioeconómicos, reflejando diferentes grados de confianza en la capacidad del Estado y/o en la necesidad de los servicios públicos. Finalmente, la tercera hipótesis permitió identificar que la población que demanda un Estado con más intervención en la economía (ya sea a través de empresas públicas, o mayor recaudación para mejorar servicios públicos), está estrechamente vinculada con la percepción de que un grupo de poder tiene mucha influencia en el Estado.

En ese sentido, es clave trabajar en una asignación presupuestal lo más independiente posible y orientada al cierre de brechas. Esto ayudaría a aliviar el descontento de una parte importante de la población que siente que una cúpula de poder tiene una influencia grande en el Gobierno, y por tanto apoya medidas más drásticas de intervención del Estado en la economía para nivelar la cancha.

Vinculado a ello, se observó en la literatura que la capacidad institucional (y no necesariamente más intervención del Estado) es un elemento clave para que el gasto público pueda tener efectos redistributivos y mitigue la desigualdad. En el Perú, el Sistema Nacional de Presupuesto Público tiene algunos instrumentos importantes como los programas presupuestales, pero todavía carece de herramientas que permitan re-priorizar el gasto siguiendo criterios de equidad. Países más desarrollados, siguiendo las recomendaciones de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, han implementado las revisiones de gasto como un instrumento clave para mejorar la calidad del gasto, siguiendo criterios de equidad.

El Perú debe seguir este ejemplo y fortalecer su gobernanza presupuestal a fin de que el gasto público pueda ser un instrumento más efectivo para la reducción de desigualdades y genere mayor confianza en el Gobierno. Las revisiones de gasto, como han sido descritas en el presente ensayo, pueden ser una herramienta potente para el logro de este objetivo.

La evidencia recogida en la ENADES respecto a la percepción de la desigualdad y la influencia de grupos de poder demanda respuestas claras del Gobierno. Se puede empezar con mejorar la gobernanza del gasto público: la evidencia es clara sobre la importancia de la institucionalidad para que el gasto público tenga efectos redistributivos y promueva un país más inclusivo.

Bibliografía

Apergis, N. (2021). The role of fiscal policy in the link between income inequality and banking crises. *Applied Economics Letters*, 28(15), 1283-1287.

Cournède, B., Goujard, A., & Pina, Á. (2013). Reconciling fiscal consolidation with growth and equity. *OECD Journal: Economic Studies*, 2013(1), 7-89.

Fournier, J. M., & Johansson, Å. (2016). The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. OECD Economics Department Working Paper N° 1344.

FMI (2019) Adopción e institucionalización de las revisiones del gasto – Chile. Informe elaborado por: Teresa Curristine, Laura Doherty, Thomas Gloy y Jon Sell

Gaspar, V., & Garcia-Escribano, M. (2017). Inequality: Fiscal policy can make the difference. *IMF Blog*.

- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries. *The Economic Journal*, 121(550), F33-F58.
- Hyden, G. (2007). Governance and poverty reduction in Africa. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(43), 16751-16756.
- Hu, B., & Mendoza, R. U. (2013). Public health spending, governance and child health outcomes: revisiting the links. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(2), 285-311.
- Johansson, Å. (2016). Public finance, economic growth and inequality: A survey of the evidence. OECD Economics Department Working Papers No. 1346
- Joumard, I., Pisu, M., & Bloch, D. (2012). Less income inequality and more growth—are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries.
- Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of public economics*, 74(2), 171-190.
- Lavado, P., Lienzo, C, & Guzman, R (2021) (No) Más Pobres en un País Rico: El Bono Yanapay. Blog de Foco Económico.
- Malla, M. H., & Pathranarakul, P. (2022). Fiscal Policy and Income Inequality: The Critical Role of Institutional Capacity. *Economies*, 10(5), 115.
- OXFAM e Instituto de Estudios Peruanos. (2022). “Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (ENADES 2022)”
- Vandierendonck, C. (2014). *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation* (No. 525). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.



La Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades – ENADES 2022, es una iniciativa de OXFAM realizada con el Instituto de Estudios Peruanos.