



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Vegas Guerrero, Carmen Inés

Proceso de aplicación de la Nueva Gestión Pública en la Administración Tributaria del Perú 1991-2005

Espacios Públicos, vol. 11, núm. 21, febrero, 2008, pp. 64-95

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602105>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Proceso de aplicación de la Nueva Gestión Pública en la Administración Tributaria del Perú 1991-2005

Fecha de recepción: 24 de abril de 2006
Fecha de aprobación: 17 de abril de 2007

*Carmen Inés Vegas Guerrero**

RESUMEN

El proceso de reforma administrativa de la Administración Tributaria del Perú (1990-2005), ha seguido los lineamientos de la Nueva Gestión Pública (NGP), produciendo resultados, que se explican en el presente trabajo, condicionados por su contexto histórico-político; y requiere nuevo impulso, como se habrá de ver.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gestión Pública, Administración Tributaria (SUNAT), Reforma del Estado.

ABSTRACT

The process of administrative reform of the Tax Administration of Peru (1990-2005), it has followed the guide lines of the New Public Management (NPM), producing results, that are explained in the present work, determined by its historical and political context; and required new impulse, as we will see.

KEY WORDS: New Public Management, Tax Administration (SUNAT), State reforms.

* Estudiante del Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

PRESENTACIÓN

El objeto del presente trabajo es reflexionar acerca del proceso de implantación de la Teoría de la reforma administrativa denominada Nueva Gestión Pública (NGP) en la Administración Tributaria del Perú, a través de su organismo autónomo denominado Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

A partir de una referencia a las circunstancias que generaron la necesidad de una reforma, describiremos el modo en que ésta fue emprendida, cuáles fueron sus efectos y cuáles son las labores que quedaron pendientes, sea por tratarse de aspectos no emprendidos, como parte de la reforma, o bien porque la aplicación de la misma no produjo los resultados esperados.

En una primera fase, haremos una breve presentación de la NGP, sus propuestas y limitaciones, sin olvidar que se trata de un conjunto de instrumentos recogidos del sector privado que pueden aplicarse al sector público, siempre que se respeten las diferencias entre uno y otro ámbito.

En la segunda fase, describimos el proceso histórico-político de la reforma del Estado, precisando cuáles son las necesidades y exigencias que dieron origen a la NGP y de qué manera esta teoría de la reforma administrativa ha pretendido dar una respuesta integral.

En la tercera fase, analizamos la particular complejidad del proceso de reforma de la Administración Tributaria del Perú, a través de la creación de su agencia SUNAT. Re-

correremos el periodo de 1991(año de reorganización o reforma de la SUNAT) hasta el 2005, con especial énfasis en la década de los noventa, para poder identificar algunas de las limitaciones y avances a casi 15 años de iniciado el proceso.

Este discurrir entre historia, política, teorías y corrientes, nos lleva a reconocer que para el Estado peruano no sólo era necesaria, sino vital, una reforma en la administración tributaria. Al describir el proceso de aplicación de las herramientas de la NGP, advertiremos que se produjeron significativas mejoras en la recaudación fiscal, lo que vino vinculado a un previo proceso de selección de personal altamente calificado, a un incremento del presupuesto asignado (determinado por un porcentaje de la recaudación) y a un proceso de modificación normativa que, junto a otros factores, contribuyeron a una mejora ostensible de la eficiencia institucional.

Pero también podremos reconocer las limitaciones de la aplicación de la NGP en el Perú, que permitieron la cooptación de los cargos directivos por el poder político de un gobierno de turno –aunque se debería reflexionar si se podría haber evitado en el marco de una administración pública tradicional, o si tal vez, con el modelo neopúblico o participativo, este riesgo disminuiría– y la debilidad en la permanencia del personal altamente calificado.

A la vista de las limitaciones advertidas en la aplicación de la NGP en la Administración Tributaria en el Perú y de las necesidades que presenta en la actualidad, podre-

mos darnos cuenta de lo que se hizo de modo parcial o simplemente defectuoso, tanto como de aquello que, debiendo haberse emprendido, no se intentó.

La realidad actual de dicha administración, en sus aspectos social, económico y político, nos impone la necesidad de reflexionar, también, si podemos aplicar aún las herramientas de la NGP para mejorarla y lograr los objetivos no alcanzados —especialmente en la década de los años noventa donde se dio el mayor impulso a la aplicación de la NGP—, o si por el contrario, debemos oscilar hacia nuevos modelos que nos permitan alcanzar los fines perseguidos.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (NGP) surge como una crítica frontal al Estado de bienestar o benefactor y, por tanto, también a la administración pública tradicional o burocrática¹ que lo caracteriza; de esta manera, la NGP se materializa, recién en las denominadas reformas de *segunda generación*,² hacia la década de los ochenta en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), principalmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y en los países escandinavos.

Se impulsan entonces, una serie de orientaciones y propuestas para que el Estado logre eficiencia y eficacia, mejorando los servicios que brinda, bajo el paradigma del sector privado y viendo al ciudadano como cliente. Desde el punto de vista de Ramió (2000) es conveniente entender a la NGP des-

de sus corrientes neopresarias, como veremos más adelante.

Conforme señala Olías de Lima, la NGP tiene una gran influencia del pensamiento neoliberal y en el contexto teórico, sus fuentes más cercanas son

...la escuela de la elección pública (public choice) y el gerencialismo clásico (2001: 10).³ La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno representativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos (Olías, 2001: 9, 11).

en tanto que la NGP

...pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados (Olías, 2001: 8).

Nickson (2002) hace una clasificación de la NGP en razón de sus componentes, dividiéndola en dos grandes ramas que se originan, conforme a Hood (citado en Nickson, 2002), en el sector privado con fines de lucro:

1. Las iniciativas intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal, que tienen como ejemplos saltantes: la generación de agencias apartadas de las grandes burocracias; contar con estructuras más planas, responsables y flexibles; instaurar una clara separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario

y la provisión de servicios; descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público,⁴ establecer centros presupuestarios en las unidades; y pasar a una orientación de resultados, en lo referente a los mecanismos de control y rendición de cuentas.

2. Las iniciativas interorganizacionales que se originan en la nueva economía institucional, y que se centran en los mercados y la competencia como una forma de dar voz y voto a los usuarios, así como promover la eficiencia en la provisión de servicios, que tiene como ejemplos: la introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios; el énfasis en la calidad; el cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo; los pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos; el uso de amplios incentivos monetarios y la fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño (Nickson, 2002).

Por su parte, Ramió señala que la NGP agrupa

...muchas corrientes/modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría normativos; unos genéricos y otros más concretos. [Considerando que las] corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la reinención del gobierno, la posburocracia, la ética en la gestión pública, la participación, etc. (Ramió, 2000: 4).

Así, Ramió agrupa, por un lado, a aquellas corrientes de la NGP que poseen un enfoque neoempresarial y que "...hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos..."; mientras que, por otro lado, agrupa a las corrientes, que denomina neopúblicas, cuyo especial énfasis está "...en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública" (Ramió, 2000: 4). Señala, también, que existe una primacía de las corrientes neoempresariales sobre las neopúblicas, tanto en la literatura como en su implantación en los procesos de reforma emprendidos por diversas administraciones (Ramió, 2000).

Por su parte, Olías de Lima (2001) refiere que la NGP expresa una serie de propuestas, características o pautas, que consistirían básicamente en:

1. Reducción del tamaño del sector público: que se caracteriza por los famosos procesos de privatización y correspondiente desregulación de estos sectores, basada en la ineficiencia del Estado frente a la eficiencia del mercado. Este proceso iría de la mano con la descentralización. El sistema burocrático es muy grande, costoso e ineficiente, todos los ciudadanos lo mantenemos, entonces hay que reducirlo y dárselo al sector privado, para que opere "tan bien" como lo ha hecho cuidando sus propios intereses.

2. Descentralizar las organizaciones: que consiste en erradicar el gigantismo de las instituciones públicas, para controlar mejor y acercarse más a la realidad del ciudadano y su entorno, conociendo mejor sus problemas, para darles una rápida solución.
3. Jerarquías planas: se deben eliminar los excesivos escalones jerárquicos, se mejoraría la coordinación y comunicación, con la consiguiente reducción de procedimientos y tiempo.
4. Desburocratización y competencias: eliminar el procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad. La fragmentación de las organizaciones servirá para que compitan entre ellas por recursos, servicios y clientes.
5. Desmantelar la estructura estatutaria: empleo flexible en la contratación, variando de nivel conforme a las necesidades de la organización, teniendo en cuenta la motivación y el desempeño, mientras que, las remuneraciones se cotizan en relación con los resultados.
6. Creación de agencias: conocidas, también, como organizaciones autónomas, es una unidad gestora independiente a la estructura central, se vincula a ella a través de la confianza y la responsabilidad política. Significa también la clara separación de la unidad central de planificación y fiscalización de las unidades operativas.
7. Dejar al usuario y pasar al cliente: la Administración ya no ejerce poder sobre él, éste es un cliente a quien se le sirve y es un protagonista en el servicio.
8. Evaluación: busca medir los resultados de la gestión con base en el cumplimiento de objetivos, se desplaza a los sistemas de control de legalidad y financiero contables; se pasa de medir el medio interno a medir el entorno, lo externo.
9. Cambiar de cultura: eliminar la reticencia de los funcionarios al cambio.
10. Un nuevo perfil de administrador ejecutivo o gerente público: el cual es guiado por la búsqueda de resultados; posee mayor libertad del uso de recursos y de personal, se cuenta entonces con un líder que dirige la organización.
11. Empoderamiento de los funcionarios, empleados públicos y de los clientes: potenciar y capacitar a los gerentes y clientes respectivamente, para que puedan tomar decisiones autónomas.

Estas propuestas se constituyen en lo que ha denominado caja de herramientas —de la NGP— (Olías, 2001), pudiendo ser usadas y transferidas con facilidad, para que los gobiernos las utilicen según sus necesidades (Nickson, 2002) y acabar así con las ineficiencias del sistema burocrático.

Pero esta caja de herramientas posee una serie de limitaciones y contradicciones (Nickson, 2002; Olías, 2001; Ramió, 2000; 2001), que no dejan de ser importantes y que, en algunos casos, pueden no respon-

der a la realidad social compleja, por lo que es importante observarlas, bajo una permanente “luz ámbar de cuidado”, para prevenir los riesgos que impone el uso de las herramientas de la NGP, que pueden resumirse del modo siguiente:⁵

- La suma de privatización con desregulación de los servicios ha demostrado en la práctica que el mercado no busca ser equitativo ni brindar por sí solo un adecuado servicio, sino que su prioridad es maximizar sus utilidades, si no hay alguien que lo controle, es difícil que los usuarios puedan ejercer algún tipo de presión para la mejora de los servicios. El control del Estado no debe ser, sin embargo, una traba, sino una manera de equilibrar la balanza entre un sector privado fuerte y un ciudadano débil.
- Ante este desbalance, surgen las denominadas agencias reguladoras, a las cuales hay que proveer de fuertes mecanismos de independencia y elementos de motivación al personal, para evitar que sean cooptadas por la empresa regulada.
- La creación de una agencia implica la no-vinculación jerárquica con su estructura central, lo que podría originar una pérdida del objetivo de conjunto, del interés público, ya que vela exclusivamente por el cumplimiento de sus objetivos.
- Se propugna la flexibilidad en el empleo, que permita cambiar con facilidad al empleado que no cumple los objetivos, pero habría que preguntarnos dónde queda el compromiso institucional, el establecimiento de mecanismos de motivación, que sin duda, van más allá de la remuneración y cuya determinación será más compleja para contar con un personal de alta calificación y que pueda contar con una línea de desarrollo profesional estable.
- Al establecer la evaluación como mecanismo predilecto, se debe tener en cuenta la adecuada generación de indicadores para evitar distorsiones.
- La introducción de modas de reformas, por jefes que están un corto tiempo y cuyo sucesor no las continúa, ha producido desconfianza en los trabajadores, que prefieren no asumir riesgos y no adoptan las nuevas indicaciones.
- Si se quiere transferir la posibilidad de fiscalizar al cliente, hay que tener en cuenta que para ello se debe contar con información que siempre es asimétrica. Cabe preguntarnos si se pueden reemplazar los controles formales jurídicos y políticos, por los controles informales integrados por los ciudadanos, instituciones y organizaciones privadas o debe tratarse de labores, más bien, complementarias.
- En cuanto a la responsabilidad, se trata de un problema complejo, pues al desaparecer las relaciones jerárquicas ¿cómo se puede imputar al jefe de la institución la responsabilidad absoluta del total de las redes que poseen también autonomía y en donde existe asimetría de información?

- Si al empleado se le mantiene en su puesto de trabajo siempre y cuando alcance los objetivos, puede ocurrir que dé prioridad al cumplimiento de los objetivos antes que brindar un buen servicio al cliente.

Existen críticas serias a la NGP, debido a la falta de coherencia de sus propuestas, por ser instrumentalistas y no trabajar a fondo una verdadera reforma del sistema burocrático, de contar con un discurso simple, casi de “pastillas para el alma”, que pueden ser “tomadas” por un gobierno para aliviar un malestar momentáneamente y se le han señalado connotaciones políticas—ser una propuesta de derecha, simplista y de un buen rollo— (Brugué, 2004), de confundir fines con medios, y se ha acusado, también, la inmadurez de la gestión privada como para ser tomada como referente (Ramíó, 2001).

Es claro que mantener la administración pública burocrática o tradicional sería por demás absurdo, como lo es también querer aplicar reglas o principios exclusivos del sector privado, —como propone la NGP, basada en su experiencia en Estados y economías específicas, sobre todo exitosas en países desarrollados—, a todo el sector público de una diversidad de Estados, encontrándose en su aplicación experimental con situaciones de pobreza, inequidad y con circunstancias políticas particulares.

Frente a ello, diversos autores proponen lo que podríamos llamar un punto intermedio, una tercera corriente que espera rescatar lo mejor de la administración pública tradicional y la Nueva Gestión Pública, de-

nominada Administración *deliberativa* según Font (citado en Brugué, 2004), *participativa o neopública*⁶ (Ramíó, 2001). Ésta, espera ser una administración creativa para resolver los problemas complejos de la realidad, que cambia vertiginosamente; inclusiva, en la cual, las partes de la organización se integran a través del diálogo y la confianza, para lo cual debe existir autonomía y descentralización.

En este tipo de administración se requiere de un líder mediador y articulador, que pueda motivar, dialogar y generar consensos; los miembros de la organización colaboran no compitiendo; ésta debe responder sobre todo al entorno, acercarse a las demandas y conflictos sociales con el diálogo, paciencia y escuchando y preguntando con atención (Brugué, 2004).

Pero también se reconoce que este nuevo modelo de administración pública puede tener una “...fuerte tendencia al caos, a la difuminación de responsabilidades, a la parálisis organizativa” (Brugué, 2004: 47), en especial cuando se trata de fomentar el diálogo sobre estructuras administrativas tradicionales; para dialogar se necesita no sólo espacios, sino querer dialogar por parte de los intervinientes y confianza para utilizarlos. Esta teoría aún es una propuesta en construcción (Brugué, 2004).

Dentro de estas teorías o modelos ya presentados, surge un nuevo modelo—a nuestro parecer sumamente interesante y provocador— denominado por Evans (2003) como el *hibridismo*,⁷ que se desarrolla con el apoyo de cuatro proposiciones básicas:

a) La efectividad de las instituciones públicas depende del “hibridismo”, es decir del equilibrio integrado bajo tres modos diferentes de orientar la acción administrativa:

(1) La capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas. (2) Las “señales de mercado”, que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitan una asignación eficiente de los recursos y proporcionan una “disciplina fiscal” para asegurar que las metas guarden su consistencia en relación con la disponibilidad de recursos. (3) Participación democrática “desde la base” para asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables. Esta combinación tripartita puede ser concebida como un “modelo trípode”... (Evans, 2003: 2).

b) La reforma del Estado, en las tres décadas pasadas, ha dado mayor confianza a las señales del mercado, en la búsqueda por escapar de la capacidad burocrática clásica; ello ha generado un desequilibrio a favor de los mercados.

c) Las políticas que privilegiaban al mercado a nivel nacional han sido magnificadas por factores externos estructurales que operan a nivel global como la influencia de los mercados financieros en las decisiones económicas nacionales y el surgimiento del neoliberalismo global como doctrina que define la po-

lítica económica internacional; ha hecho que se originen poderosas limitaciones al proceso de reforma del Estado, en especial en América Latina.

d) Si queremos que el rendimiento de las instituciones públicas permita reducir la corrupción, mejorar la distribución de bienes colectivos esenciales y generar un creciente bienestar para el ciudadano, resulta esencial el equilibrio. Se debe, entonces, evaluar de manera más realista la contribución de las señales del mercado, apreciar de mejor manera, los beneficios de invertir en las capacidades burocráticas tradicionales y buscar formas innovadoras de incrementar la capacidad de los ciudadanos comunes para exigir transparencia y responsabilidad (Evans, 2003:3).

Podemos decir que el debate de hoy ya no consiste en aplicar o no las reformas, éstas se comenzaron a aplicar y se vienen aplicando hasta la fecha; al parecer la “lucha” está entre dejar que la NGP siga sola o darle matices que incorporen la revaloración de la administración pública tradicional y también darle un espacio a la participación ciudadana, y sus múltiples variantes.

En general, la NGP con algunos pocos matices de la neopública, (en especial el aspecto de la participación ciudadana, aunque en la mayoría de los casos queda al nivel de legitimación de decisiones) es el modelo que a la fecha, para gusto de algunos y angustias de otros, viene siendo recomendado por diversos organismos internacionales, sobre todo en los países en vías de desarrollo y en

algunos casos son los gobiernos quienes, no sólo por sugerencia o condicionamiento, sino por cuestiones políticas, juegan con las herramientas de esta caja, sin saber cómo utilizarlas ni prever lo que les espera.

PROCESO HISTÓRICO-POLÍTICO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

El Estado comienza a ser cuestionado durante el siglo XX sobre su capacidad para cumplir las funciones orientadas a satisfacer las necesidades del pueblo, buscando su bienestar y desarrollo.

Existe, en esta etapa, una serie de formas de organización política y económica de los Estados, con diversos matices, que marcan el desarrollo de sus estructuras gubernamentales. A decir de Guerra-García (1999) podemos realizar una simplificación en dos modelos opuestos:

- Las economías de mercado y democracia liberal.
- La economía centralmente planificada y el sistema político de partido único.

En 1929, con la crisis de la Bolsa de Nueva York y la gran depresión de los años treinta, se pone de manifiesto que el Estado con sus estructuras no podía contener las crisis desatadas, debiendo replantearse de manera drástica la intervención de la acción del Estado, para buscar el equilibrio del libre mercado (que ya había demostrado que no tiene por qué preocuparse de la adecuada redistribución, equidad y satisfacción de las necesidades), por lo que surgen, en respues-

ta, un serie de estructuras institucionales para generar empleo y reducir la pobreza. En Europa occidental sucedía algo similar, pero este esquema cedió el paso ante la aparición de gobiernos autoritarios como el fascismo de España e Italia y el nazismo de Alemania, cada una de ellas con sus propias particularidades.

La Unión Soviética, después de la revolución de 1917, había nacionalizado los medios de producción, dejó de existir la propiedad y en general, el Estado se volvió el centro y actor principal de las actividades sociales y económicas, en el marco de una “dictadura del proletariado”. Los progresos económicos que tuvo por varias décadas la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fueron motivo suficiente para volverse referente de aplicación en varios países en vías de desarrollo.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados se organizaron de tal manera que mostraron eficiencia en sus acciones militares, así, fueron vistos como capaces de dirigir procesos y operaciones complejas; por lo que luego de la victoria de los aliados sobre los potencias del Eje, se mezcló el rol que jugó el Estado en la guerra con los sentimientos de generosidad y optimismo, lo cual hizo propicio el surgimiento del Estado bienestar o benefactor y la seguridad social, basándose en la recaudación de impuestos sobre la renta para financiar los diversos servicios sociales que brindaba (como educación y salud gratuita, seguros de desempleo, transferencia de ingresos para los más pobres, etc.) (Guerra García, 1999).

Estas acciones permitieron mejorar las condiciones de vida, brindando bienestar, satisfaciendo necesidades y por tanto, controlando los desórdenes sociales, políticos y menguando los efectos del libre mercado. Este modelo de Estado benefactor, también fue puesto en práctica por algunos países en vías de desarrollo; pero no pudieron extender los beneficios a las mayorías, ni cubrir totalmente, siquiera, a los más pobres, debido a la carencia de recursos fiscales para poder solventar los programas característicos de este modelo.

Pero el Estado benefactor comenzaba a ser cuestionado, debido a una serie de problemas, como la ineficiencia de las instituciones que prestaban los servicios públicos, se recauda en menor cantidad, no sólo porque la población comenzaba a envejecer, sino sobre todo a causa de la globalización financiera, era mucho más complejo gravar las rentas al capital pues éste había adquirido una gran movilidad; por lo que la otra alternativa, poco atractiva, era aumentar los impuestos sobre las rentas del trabajo, y así poder sostener en algo los programas sociales que prestaban (Guerra García, 1999).

Con la caída del muro de Berlín, el colapso político, económico y social de la Unión Soviética y el fracaso de la economía central de planificación, se eliminó uno de los modelos a seguir por los países en vías de desarrollo.

Los organismos internacionales de financiamiento comienzan a jugar un papel importante, pues comienzan a imponer una serie de reglas para brindar los préstamos; en

general, el Estado comienza a ceder espacios que serían, en otros tiempos, inimaginables, como: la resolución de conflictos en el ámbito internacional, se descentralizan funciones al nivel interno, los organismos no gubernamentales adquieren mayor fuerza sobre todo en la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, se le exige al Estado no sólo mejorar sino cohesionar a los diversos grupos culturales, étnicos, etcétera (Guerra García, 1999).

Los procesos políticos, económicos y sociales, en el marco de un proceso de cambios constantes, realidades sociales complejas, incremento de la tecnología de información, comunicación vertiginosa y por tanto, demandas sociales cada vez más grandes, conducen a repensar el rol que debe jugar el Estado; se cuestiona su “gigantismo”; por lo que se decide reducirlo (privatizaciones, descentralización, etc.).

Cuando este proceso de reducción estatal, no resulta suficiente, se cuestiona su burocratismo; entonces, se establece la necesidad de reformar/eliminar el sistema de administración pública tradicional, ya que “impone un gasto innecesario”.

Este proceso de reforma administrativa va tomando diversos modelos, que oscilan desde querer establecer las reglas y procesos del “exitoso” sector privado de manera casi absoluta, hasta implementaciones moderadas del mismo. Cada matiz o grado de privatización del sector administrativo varía de acuerdo con las realidades, necesidades y obstáculos que cada país encontraba. Recordemos que la NGP se origina en paí-

ses desarrollados de la OCDE, así estos procesos de reforma con base en la NGP, se vuelven modelos a ser imitados o copiados por los países en vías de desarrollo.

INTRODUCCIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, como resume García, “la ola del reformismo administrativo, que se inició en la década de los sesenta, tenía como razón fundamental crear las condiciones administrativas necesarias al modelo desarrollista de sustitución de importaciones y prevaleció en muchos países hasta entrados los años ochenta” (2003: 2). En este periodo, el Estado fue enaltecido como un agente propulsor de los cambios, siendo necesario su crecimiento y consolidación, por tanto, también el de la administración pública, quedando pendiente el desarrollo de mecanismos de mayor eficiencia del aparato estatal. Es así como esta concepción se mantiene hasta los años setenta, en que se comienza a sostener que el Estado desarrollista no era financiable; la crisis de la deuda golpeaba con fuerza a los países de esta región, la baja de su recaudación fiscal, la llegada de la globalización, la apertura de mercados, la creciente demanda social, sobre todo en gobiernos recientemente democráticos, (que eran fuertemente presionados por sus electores para dar resultados concretos), entre otras situaciones, peculiares a cada país, e influenciados sin duda por las diversas crisis y factores internacionales, llevan a replantearse, urgentemente, el rol que debe asumir el Estado.

De esta manera surge el impulso que de manera particular, brinda el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en algunos casos condicionando sus préstamos, a la implantación de una serie de medidas reduccionistas del rol y poder del Estado, que se resume hacia mediados de los ochenta en el denominado Consenso de Washington que establecía una serie de políticas neoliberales, centrado principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas.⁸ En general, se dejaba a las fuerzas del mercado la labor de realizar aquello que el Estado no había podido ejecutar eficientemente.

Se produjo entonces, un terreno fértil para aplicar las denominadas reformas de primera generación que, como plantea Nickson (2002), se enfocaron en tres áreas: estrategias de recorte, privatización y descentralización, como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico.

De esta manera, diversos países en vías de desarrollo, inician fundamentalmente procesos de privatización, tal vez, más allá de lo previsto y recomendado por los organismos internacionales, y —en muchos casos—, con el objeto de contar con recursos a corto plazo. Al final, las fuerzas del mercado demostraron, una vez más, que no tienen ningún tipo de relación con la equidad; más aún, las situaciones de inestabilidad no disminuyeron y en muchos casos se agravaron.

Luego de observar las graves crisis y descontento social que se fueron originando en América Latina —que no podemos atribuir de manera exclusiva a la implantación de las políticas orientadas por la NGP—, uno de los grandes propulsores de las reformas de primera generación, el Banco Mundial (1997) emite el informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, en el cual se hace una reivindicación de la importancia del Estado, como acompañante de la actividad económica a la cual debe darle vitalidad, desde un rol subsidiario; así miran con especial énfasis, el Sistema Administrativo Burocrático, el ejercicio de su capacidad regulatoria y la necesidad de implantar un ordenamiento jurídico básico (reforma judicial); surgen, entonces, las denominadas reformas de segunda generación, en donde entraría nuestro tema en estudio: la reforma administrativa.

De igual forma, el FMI, otro gran impulsor de las reformas de primera generación, en un evento de 1999 sobre las reformas de segunda generación “...puso de manifiesto el amplio consenso que existe entre funcionarios de organismos multilaterales y expertos académicos en cuanto a la importancia de la reforma institucional para avanzar en el desarrollo económico” (García, 2003: 34).

En algunos países se presentaron estas reformas, no como un proceso continuo, sino prácticamente se implantaron al mismo tiempo; en algunos casos, se aplicaron las de segunda generación sin siquiera haber terminado las reformas de la primera.

Para 1997 el horizonte general en la región era de claro optimismo: en la mayor parte de los países se habían dado cinco años o más de crecimiento sostenido. En ese año, la satisfacción con la democracia según el latinobarómetro —iniciado el año anterior— registró un 41% en promedio... Pero entre 1998 y 1999 los efectos de la crisis asiática y de la bancarrota de Rusia crearon un clima muy adverso para los mercados emergentes y, por tanto, para América Latina, a la vez que se reducían sus exportaciones. La recesión en Estados Unidos y el paralelo estancamiento europeo agudizaron la situación desde 2001, y la región entró de nuevo en una larga crisis, lo que se ha llamado la media década perdida (Paramio, 2004:1-2).

El mismo Paramio (2004) nos lleva a la reflexión respecto a que, si bien es cierto, en el 2003 los resultados económicos han mejorado en la región, sería absurdo pensar que sólo podemos confiar en estos factores, por que la llamada “media década perdida”, nos muestra la fragilidad de nuestras economías frente a variables externas, como la subida de la tasa de interés de Estados Unidos o la disminución del crecimiento asiático, por citar algunos ejemplos.

En este contexto, la reforma administrativa en América Latina se ha visto, en la mayoría de los casos, dejada de lado por no proporcionar réditos políticos de corto plazo; al contrario, pueden originar descontento —y por tanto muchas de las débiles democracias y sus gobiernos se verían más presionados social y políticamente— y en otros casos, no se ha tenido una propuesta clara y convincente para los poderes Ejecutivo y Legislativo ni para la población; así también, muchas de las reformas generales o

parciales han sido dejadas de lado frente a los cambios de gobierno.

Características de la administración pública de América Latina

Para Nickson (2002), la administración pública en América Latina se ha caracterizado por ausencia de un sistema genuino de carrera administrativa o pública: el ingreso y salida del personal en dichas administraciones se ve fuertemente influenciado por las relaciones políticas y familiares, en casi todos los cargos y niveles; los concursos de las plazas públicas también suelen ser influenciados por estas relaciones o son reemplazados por personal temporal, que luego ingresa como personal permanente. A excepción de Chile, que ha introducido algunas reformas dentro de la carrera pública.

De igual forma, las relaciones clientelistas se dan en los ascensos, que también tienen tendencia a reconocer el tiempo y grado de estudios, más que el mérito y desempeño. Son escasos y deficientes los mecanismos de evaluación, a pesar de existir algunos intentos de mejora en la región –caso chileno–. Los aspectos clientelistas suelen frustrar estas evaluaciones en torno al desempeño.

A esto se suma la falta de permanencia de un equipo de administradores superiores, servidores o funcionarios públicos de carrera, que origina, entre otras cosas, la pérdida de la memoria institucional y falta de continuidad en las iniciativas implementadas. Asimismo, no se cumple, en la mayoría de los casos, la normativa legal de

transparencia y rendición de cuentas, además que, al existir lealtades a personas y no a instituciones –basadas en relaciones clientelistas–, contribuyen a incrementar la falta de transparencia en la información que se brinda a la sociedad civil, cuya participación aún es débil (Nickson, 2002).

A estos factores se añade la renuencia a permitir la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y programas. Además, casi no existen mecanismos de evaluación por desempeño, siendo medida la eficiencia y eficacia de las administraciones y sus políticas, sobre todo por el cumplimiento de normas, procedimientos y control presupuestario, sumándose a ello el casi inexistente sentido de responsabilidad sobre los recursos del Estado; así los mecanismos de control se basan en la contabilidad y presupuesto, y no sobre la eficiencia del gasto.

Otro factor, según Nickson (2002), que dificulta la aplicación de la NGP, es el sistema presidencialista, que no favorece las relaciones con el Poder Legislativo; generando un mayor nivel de conflictividad para la aprobación de las leyes que se requieren para introducir las reformas en materia de personal, financiamiento, organización, etc. Más aún, si la figura del presidente está vinculada a la de un “caudillo”, como ocurre en América Latina.

Por ello, no debe resultar sorprendente que la mayoría de las reformas exitosas y de fondo, basadas en la NGP, se hayan producido en países miembros de la OCDE, siendo considerados como casos demostrativos

y replicables en aquellos países anglófonos que tienen un sistema parlamentario.

Las reformas de Estado de primera y segunda generación, introducidas en el ámbito de América Latina, han tenido algunas limitaciones, como las referidas por Nickson (2002):

- Con la privatización de diversos servicios (electricidad, telefonía y agua) se crearon entidades reguladoras, en muchos casos, sin la suficiente autonomía y sin mecanismos claros y contundentes para evitar que sean cooptadas por la empresa regulada.
- Respecto a la descentralización de funciones, ésta se ha producido sobre todo a nivel local y en algunos casos, regional.
- En los ministerios, la desconcentración es escasa en lo referente a gastos de personal y finanzas, tanto a nivel funcional como geográficamente, permanecen centralizados; así como el nivel de negociación de las remuneraciones, contrataciones y despidos.
- Se han establecido, de manera limitada, agencias ejecutivas, que han introducido la delegación de la autoridad, pero no así los contratos ligados al desempeño—contratos o convenios de gestión—, debido a que no existe la costumbre de evaluar a los altos funcionarios públicos, generándose el riesgo de que la designación de estos altos funcionarios se haga sólo por decisión política, incrementando los riesgos de corrupción.
- Sobre la externalización de servicios que antes realizaba el sector público, a través de contratos con el sector privado, la experiencia es escasa, debido a la falta de transparencia en las adjudicaciones de los mismos, además de no haberse prestado especial atención a las cláusulas penales y a la evaluación del desempeño en el servicio, a pesar de que antes de la entrada de la NGP esto se realizaba para servicios como: alimentación, impresiones, etc. y en algunos servicios de los gobiernos locales.
- Se ha iniciado también el proceso de financiamiento de los servicios públicos a través de cobros a usuarios; pero es casi inexistente el establecimiento de cuasi-mercados en determinados programas sociales por medio del uso de vales (vouchers), como vehículo para la provisión de bienes meritorios.
- Las medidas de rendir cuentas a los ciudadanos, son poco institucionalizadas y dependen más de la buena voluntad de algún funcionario de alto nivel, pero que suele desaparecer con su salida del cargo.

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ

Contexto previo a la reforma

El proceso de la administración pública en América Latina ha sido descrito a grandes rasgos, que expresan las características comunes de este proceso en los diversos países que la conforman. En el Perú,

sin embargo, las circunstancias de orden social, histórico, político y económico, dotan al proceso de peculiares características, en cuyo contexto se fueron introduciendo reformas de primera y segunda generación, de modo casi simultáneo. En este marco específico, un esfuerzo notorio de reforma se produjo en la administración tributaria.

El Perú de los noventa, es el resultado de un proceso de cambio en el enfoque del rol contenido en el Estado. De una intervención limitada, a principios de los sesenta, donde el gasto público era reducido (menor al 20% del PBI) y existían pocas empresas públicas –pero la deuda externa se cuadruplicaba–, se osciló a un proceso de franca y directa intervención del Estado como promotor y ejecutor de la economía y el desarrollo; así, los gastos públicos se incrementaron entre 1974 y 1975 a un 36% del PBI y el déficit pasaba de 1 a 10%. De otro lado, entre 1975 y 1985, las empresas estatales superaban las 150. El nacionalismo que imponía el régimen del gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado dejaba como consecuencia el abultamiento de las actividades del Estado (Guerra García, 1999).

Con la llegada del segundo gobierno democrático del arquitecto Fernando Belaúnde, se logró reducir considerablemente el déficit y los precios de los bienes y servicios estaban en sus niveles reales (Guerra García, 1999).

Pero con la llegada del gobierno de Alan García en 1985, sus políticas populistas, su intento de estatización de la banca, el incremento de personal en el aparato estatal

y la decisión unilateral de dejar de pagar la deuda –en razón a los altos niveles de déficit fiscal alcanzados ante la crisis del pago de la deuda que se vivía en América Latina–, el Perú dejó de ser sujeto de crédito para la banca privada internacional y organismos multilaterales; en estas circunstancias, mientras que en la mayoría de países se aplicaban ya las políticas neoliberales de primera generación, como hemos visto; en el Perú sucedía todo lo contrario.

En este periodo, hacia comienzos de 1990, el Perú alcanzó niveles de inflación superiores al 7 000%, (Mostajo, 2004) las empresas estatales tuvieron pérdidas entre 1985 y 1989 por US \$ 1 650 millones; los depósitos del sistema financiero se redujeron de 23 a 5% del PBI; las inversiones de los empresarios locales y extranjeros se trasladaron a otros países; se perdió la confianza en la economía peruana (Guerra García, 1999).

En estas circunstancias, el sistema tributario se encontraba en un terrible caos; su administración, invadida por la corrupción, no tenía recursos para fiscalizar y controlar a un centenar de contribuyentes.

De igual forma, la política tributaria era completamente deficiente; existían demasiados tributos, cerca de un centenar, que hacían casi imposible su fiscalización, a lo que se añadía un complejo entramado de exoneraciones y regímenes de excepción, que contribuían a la disminución del nivel de recaudación; la evasión era un hecho aceptado. Así, llegamos hacia el final de este gobierno (Alan García), con un nivel de pre-

sión tributaria que se redujo de 13.2 a 4.9% entre 1985 y 1990. Para tener un panorama completo, el PBI per cápita cayó a los niveles registrados en 1960 (Mostajo, 2004).

A ello debemos agregar las fuertes demandas sociales, frente al alto costo de vida y a la inflación desmesurada, el desempleo, la violencia terrorista, además de los diversos fenómenos naturales que afectaron a varias regiones y que permiten tener una idea general de la grave situación económica del país.

En este contexto, se realizan las elecciones de abril de 1990, resultando sorpresivamente ganador Alberto Fujimori, un candidato que no venía del sistema de partidos políticos, –un outsider–, que había prometido no realizar ningún tipo de ajuste económico radical –que fue denominado shock económico, para atemorizar a la población–, ajuste que había sido planteado, por el también candidato, de la alianza de partidos conservadores, Mario Vargas Llosa.

Pero la realidad desbordó al gobierno de Fujimori, el cierre de financiamiento internacional, la hiperinflación que continuaba en ascenso, entre otros factores, lo obligaron a iniciar el shock económico que tanto había negado en la campaña electoral; se dio así inicio al “...Programa de Estabilización destinado a frenar la hiperinflación y posibilitar una recuperación de las cuentas públicas aminorando el déficit público. Dicho programa se convirtió en la prioridad central del gobierno...” (Cortázar, 2002: 6).

La situación demandaba medidas rápidas y claras, para reducir el déficit y poder reinsertarse al sistema del crédito internacional; por lo que se decidió reducir el tamaño del Estado, que era burocrático, gigantesco, ineficiente y corrupto (reformas de primera generación), iniciándose los procesos de privatización de las empresas del Estado y reducción de la burocracia estatal a través de la compra de renuncias de los funcionarios públicos (programa que no tuvo los resultados esperados).

Se decidió, además, establecer instituciones autónomas (reformas de segunda generación) para elevar la recaudación tributaria: la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (el FMI establecía una serie de requisitos fiscales para volver a prestar asistencia) y, para reducir el impacto de las medidas de estabilización económica en los sectores más pobres, se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

En contradicción con esta idea de reducción de la burocracia estatal, se crearon Gobiernos Regionales Transitorios (CTAR) y se incrementó el número de ministerios. Como sostiene Mostajo “estos cambios conllevaron a un Poder Ejecutivo centralizado que se caracterizó por ineficiencia y debilidad institucional con rasgos claramente autoritario” (2004: 12).

En estas circunstancias, se inicia el proceso de reforma del Sistema Tributario en el Perú.

Aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública en la Reforma de la Administración Tributaria

A inicios de la década de los noventa, se emprende una reforma del sistema tributario que contenía dos grandes componentes: la reforma de la política tributaria⁹ y la reforma de su administración, en donde los principios rectores fueron la simplicidad y la recaudación tributaria (Mostajo, 2004).

Para ello, se dictó el Decreto Legislativo núm. 639 (mayo, 1991), que declara en reorganización e inicia un proceso serio de reforma de la SUNAT, que había sido creada por ley núm. 24829 en noviembre de 1988, y cuya ley general se dio en el mismo año a través del Decreto Legislativo núm. 501 (SUNAT, 2003), (ambas normas hacia final del gobierno de Alan García, que no se habían llegado a implementar eficientemente), con el propósito de sustituir a la ex Dirección General de Contribuciones,¹⁰ institución que fue considerada como una de las mas ineficientes, ineficaces y corruptas no sólo del sector público peruano, sino a nivel internacional (Barragán, 1999; Cortázar, 2002).

La SUNAT fue creada como una agencia con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera.¹¹ Este organismo público descentralizado del Ministerio de Economía y Finanzas debía contar con los recursos suficientes para la consecución de sus ambiciosos objetivos; por ello, se le asignó el 2% de los

ingresos tributarios que recaudara. Su personal estaba sometido a un proceso de evaluación y selección riguroso.

La reforma de la administración supuso la adopción de una serie de medidas, entre ellas:

- a) Reclutamiento de personal altamente calificado: la Dirección General de Contribuciones contaba con más de tres mil trabajadores, con bajos sueldos y con problemas de corrupción e ineficiencia. Se pone en marcha un programa de incentivos económicos para reducir al personal (cuyo costo aproximado, como señala Guerra García (1999), fue de US \$ 1.4 millones) mientras que aquellos que no se acogían pasaron a procesos de evaluación, de esta manera, se logró reducir el personal a 991 trabajadores (Cortázar, 1997 y 2002; Guerra García, 1999; Nickson, 2002).
- b) Convocatoria a concurso público: el cual, privilegió el ingreso de jóvenes profesionales, recién egresados de las universidades, que fueron sometidos a un proceso de evaluación general y posterior formación en el Instituto de Administración Tributaria (IAT), que fue reorganizado para ese propósito y para brindar capacitación permanente al personal. Junto al proceso de formación, se practicaban evaluaciones psicológicas y el ingreso se producía en estricto orden de mérito; se buscaba hacer un corte generacional e infundir en estos jóvenes profesionales una visión específica de lo que debería ser la adminis-

tración tributaria así como formar un espíritu competitivo (Cortázar, 1997; Nickson, 2002).

- c) Suscripción de contratos de corto plazo y sujetos a desempeño: luego de finalizado el proceso riguroso de evaluación, los jóvenes profesionales, suscribían un contrato que se caracterizó por ser de corto plazo y sujeto a renovación, según las evaluaciones de desempeño, las mismas que se realizaban semestralmente; así, con dos fallas, estaban fuera de la institución (Nickson, 2002). Este grupo de funcionarios se convirtió en un cuerpo de alto nivel del sector público, prestigioso y respetado por su competencia profesional y alta eficiencia; un verdadero cuerpo de élite reputado por su gran valor ético (Cortázar, 1997; Guerra García, 1999; Nickson, 2002).
- d) Escala salarial atractiva: la ley de reforma de SUNAT había establecido que el régimen laboral de sus trabajadores era el del sector privado, por lo que ésta poseía autonomía para determinar sueldos competitivos en el mercado profesional del país; así los salarios subieron en promedio de US \$150 en 1990 a US \$1 200 en 1993 (Guerra García, 1999; Nickson, 2002).
- e) Incentivos para la competitividad: estaban dirigidos a propiciar la competencia interna y la permanente capacitación profesional entre ellos; así, la evaluación semestral, podía permitir un aumento de sueldo, ascensos; se establecieron concursos internos para cubrir plazas disponibles, becas de estudios a nivel internacional, rotación en las oficinas, entre otros (Cortázar, 1997).
- f) Diseño de estrategia de reorganización de funciones: la norma de reforma de 1991, permitió distinguir, en la organización de la SUNAT, las funciones normativas de las operativas. Las funciones normativas, es decir, la facultad de proponer reglamentos, interpretar normas y aprobar procedimientos de fiscalización y recaudación, fueron centralizadas en un primer momento; mientras que las áreas operativas, conformadas por las intendencias regionales y oficinas zonales, aplicaban dichas normas y procedimientos en el ámbito de su jurisdicción. Dicha centralización fue flexibilizándose en razón de irse incorporando personal capacitado en las áreas operativas (Cortázar, 1997).
- g) Descentralización: se realizó de manera incipiente, en los aspectos técnicos debido a la necesidad de las oficinas regionales de tomar decisiones sobre los contribuyentes de su jurisdicción; y, en el aspecto normativo, la función se mantuvo centralizada, pero se hacían procesos de consulta con las oficinas regionales. En los aspectos administrativos, financieros y de personal, se trató sólo de una desconcentración (Cortázar, 1997).
- h) Decisión en la inversión de los recursos: dada la autonomía en el uso de los recursos propios (2% de la recaudación), la SUNAT pudo decidir hacia dónde orientarlos e invirtió principalmente en mejo-

ras salariales y en implementación informática, que en su momento fue de vanguardia.

- i) Autonomía operativa: en relación con el Ministerio de Economía y Fianzas (MEF), adquirieron sus propias oficinas (antes estaba instalada la SUNAT, dentro del edificio del MEF) e instalaron sus propios soportes y sistemas informáticos.
- j) Mensaje de riesgo para los evasores: iniciaron campañas de fiscalización a contribuyentes diversos, lo que generó en la población una clara visión de que las cosas habían cambiado en la SUNAT.

“El plan combinaba así una simplificación severa del sistema tributario, una reforma institucional profunda y la búsqueda de resultados concretos e inmediatos” (Cortázar, 2002:13).

Resulta interesante tener en cuenta la descripción cronológica que Mostajo presenta sobre “...la evolución organizacional y técnica de la SUNAT [que] se puede caracterizar de la siguiente manera:

- 1991-1996: estructura organizacional inicial, implementación de los sistemas básicos y de mecanismos de fiscalización.
- 1997-2000: mejora del cumplimiento tributario, modificación organizacional y aplicación de nuevas tecnologías, desarrollo de un nuevo sistema de fiscalización, descentralización de la atención a los principales contribuyentes.

- 2001 en adelante: servicios de atención y defensa al contribuyente” (2004:13).

Como hemos podido apreciar, en este proceso de reforma de la Administración Tributaria, se introdujeron reformas de segunda generación que corresponden a los principios de la Nueva Gestión Pública; que sin dejar de tomar en cuenta el particular contexto presentaremos con sus logros y limitaciones:

- En aplicación de la NGP se genera un organismo autónomo, apartado de la burocracia tradicional como SUNAT, que posee autonomía económica y financiera real, tanto por ley, como por el respaldo del poder político presidencial; se rompe con la gran burocracia del MEF y la SUNAT logra demostrar resultados de eficiencia y eficacia en la recaudación tributaria, a través de su política fiscal y de reestructuración administrativa.
- Pero siendo un organismo ejecutivo separado, no debería relacionarse más con el ministro de adscripción de manera tradicional, sino que debería hacerse a través de un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño específicos o, a decir de Nickson (2002), convenios de desempeño, (contratos o convenios de gestión), último elemento que no se llegó a aplicar en la SUNAT.
- Cabe señalar que con el transcurso del tiempo se produjo la pérdida de autonomía política, originándose constantes cambios de superintendente de la SUNAT (máximo representante), según los intereses presidenciales; además de habérsela involucrado en escándalos de presión

política sobre los opositores al régimen, como veremos más adelante.

- Un elemento adicional a esta autonomía, es que el 2% de todo lo recaudado pasaba a formar parte del presupuesto de la institución, que significaba en términos concretos mejoras salariales y compras, en especial de sistemas tecnológicos e informáticos.
- Este elemento económico sirvió como incentivo importante a nivel de los trabajadores, a mayores niveles de recaudación, mayores posibilidades de aumento de sueldo. Pero esta situación contenía un riesgo menor, de que los funcionarios perdieran la perspectiva y cometieran abusos en contra del contribuyente, con el objetivo no de cobrar el tributo conforme a ley sino de obtener, bajo cualquier mecanismo, mayor recaudación pues estaba en “juego” un posible aumento de sueldo.
- Se puso en marcha la flexibilización de las relaciones laborales, primero con base en el principio de la Administración Pública Tradicional se reclutó, a través de concurso público, personal profesional altamente calificado que ingresaba por estricto orden de mérito y que era formado permanentemente por la institución a través del IAT; se eliminaron, así, los riesgos del clientelismo; pero las contrataciones se hicieron bajo el régimen laboral del sector privado, a través de contratos por tiempo determinado, lo cual podía generar cierta desmotivación, pero este riesgo fue disminuido por factores como el incremento del desempleo y del número de egresados (Cortázar, 1997); situación que la SUNAT compensaba con diversos mecanismos de motivación para su personal.
- Los elementos de motivación y desempeño se encontraban unidos en las relaciones laborales de la SUNAT, por un lado, la escala salarial establecida era atractiva y asignada conforme al desempeño y cargo que se ocupaba; a la vez, este cargo no era permanente, sino que estaba sujeto a las evaluaciones de desempeño; existía la competencia interna y capacitación permanente y se estimulaba al personal con becas de estudio, ascensos, entre otros (Cortázar, 1997).
- La SUNAT reduce ostensiblemente los riesgos de la reticencia de los funcionarios al cambio de cultura institucional, al aplicar un cambio de aproximadamente el 70% del personal antiguo (Cortázar, 1997, 2002; Guerra García, 1999; Nickson, 2002), haciendo un corte generacional, bajo los mecanismos de reclutamiento de personal calificado, motivación y competitividad que hemos señalado con anterioridad.
- Bajo las premisas anteriores, la SUNAT contaba con un grupo de profesionales técnicos del más alto nivel, de reconocida moralidad, con espíritu de cuerpo y de trabajo de equipo, que era reconocida por todos los sectores y los contribuyentes (Barragán, 1999; Cortázar, 1997 y 2002; Guerra García, 1999; Mostajo, 2004; Nickson, 2002). Se erradicó la

sombra de clientelismo y corrupción que existieron en este sector.

- Se puede apreciar cómo la SUNAT centró gran parte de su reforma en sus recursos humanos de manera estratégica, pero ello implica mantener éstos y crear otros mecanismos de motivación, que van más allá de aspectos económicos, para promover la permanencia de los profesionales altamente calificados, de lo contrario se corre el riesgo de padecer un grave retroceso institucional.
- La SUNAT contaba con mecanismos claros de evaluación que involucraban la atención al cliente y mantenimiento de una buena imagen ante la opinión pública.¹² Los controles financieros, contables y de legalidad no fueron dejados de lado, pero se manejaron a la par que los mecanismos de evaluación.
- Se introduce el concepto de cliente, no en el cambio de denominación que seguía siendo el de contribuyente, sino sobre todo en el trato igualitario (Mostajo, 2004) y en la mejora de la atención; se tenía claro que el servicio que prestaban era adecuado si era valorado por el cliente, si se adaptaba a sus necesidades, por lo que se destinó una serie de recursos humanos para orientar al contribuyente, empleando también los medios de comunicación.
- La descentralización de la SUNAT en el aspecto geográfico se realiza a través de sus Intendencias y Oficinas Zonales (Barragán, 1999), tratando de acercar el servicio al cliente, pero en cuanto a las fun-

ciones y competencias, fue progresiva y mínima; se mantuvo centralizada la función normativa, había una incipiente descentralización en los aspectos técnicos y, en estricto, hubo desconcentración en aspectos administrativos, financieros y de personal (Cortázar, 1997).

- El proceso de desburocratización permitió ordenar el caos existente, se pudieron distinguir en la organización las funciones normativas de las operativas, lo cual contribuyó enormemente a la simplificación, eficiencia y eficacia en el sector (Cortázar, 1997).
- Se promueve, conforme explica Cortázar (1997) la participación de las oficinas regionales para recoger información sobre aspectos normativos y de mejora en el funcionamiento del servicio.
- Se simplifican los procesos de la política tributaria, que se traduce en mayores niveles de recaudación y de simplicidad para el contribuyente (Mostajo, 2004).

La implementación de estas “herramientas” de la NGP han funcionado, dotando de razonabilidad a la política tributaria, a través de una saludable reducción y simplificación de tributos, y mejorando la eficiencia de la SUNAT en la consecución de sus objetivos, en esta primera etapa.

Contexto político y social durante la reforma

Desde el inicio de la reforma, se comenzaron a notar cambios significativos; así en-

tre los años 1991 y 1992 se incrementó la recaudación en más de 2% del PBI (Mostajo, 2004); ocurrieron notables cambios en el servicio al contribuyente, que se regían bajo el principio de igualdad de trato. Para 1993, como señala Nickson (2002), la tasa impositiva creció rápidamente hasta el 13%. Y como sostiene Mostajo, la recaudación tributaria desde inicio de la reforma a principios de la década de los noventa "...registró una tendencia significativamente creciente hasta 1997, para luego descender y alcanzar hacia el 2002 (12%) niveles similares a los de inicios de la reforma" (Mostajo, 2004:13).

El interés político en la reforma del sistema tributario se mantiene vigente, durante el primer periodo y principios del segundo gobierno de Alberto Fujimori, no sólo por ser una necesidad, sino, sobretodo, porque su aplicación había dado resultados rápidos y eficientes —se aumentó la recaudación fiscal y se produce la reinserción del Perú al sistema financiero internacional—, por lo que, continúa brindando su apoyo político a la SUNAT, que se había tornado en uno de los ejemplares de eficiencia en el sector público.

Cabe señalar que este gobierno poco hizo para realizar una reforma integral y progresiva de la administración del Estado. Ello se deja notar en la negativa a préstamos que con este objetivo brindaban los organismos Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Guerra-García, 1999); mientras que sí se aceptaban para la reestructuración y modernización del sistema tributario, contán-

dose con préstamos del mismo organismo en los años 1991, 1994 y 1997.¹³

Algunas circunstancias políticas afectaron el proceso de reforma. Su reseña es importante, para un cabal entendimiento del proceso de reforma y retrocesos que ha padecido esta institución.

Desde el inicio del gobierno de Fujimori, existía una confrontación directa entre éste y los partidos políticos —que se encontraban ampliamente desacreditados—, representados en el Poder Legislativo, lo cual conllevaría a la realización del denominado autogolpe del 5 de abril del 1992, con el cierre del congreso de la República, medida que contó con más del 80% de apoyo de la opinión pública (Tanaka, 2002), legitimando sus actos.

Se produciría, en el mismo año, la captura del líder terrorista de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán y la consiguiente desarticulación de esta organización, lo cual aumentó el respaldo de Fujimori.

En 1993 se aprueba, mediante referéndum, la nueva constitución de la república del Perú (permitía la reelección inmediata), objetivo político del régimen de Fujimori que fue posible por el desarrollo económico producido entre 1994 y 1996; situaciones que le permitirían iniciar un segundo mandato (1995), con un amplio respaldo popular (Tanaka, 2002).

A inicios de su segundo mandato, hacia 1996, salen a la luz pública varias denuncias contra Vladimiro Montesinos, princi-

pal asesor presidencial, quien era cada vez más controvertido, por sus “extraños” trabajos, altos ingresos y oscuro poder, ejercido a través del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

De manera inesperada (Degregori, 2001), ante una constitución que sólo permite una reelección inmediata, se propone una ley de interpretación auténtica que hace posible una tercera postulación de Fujimori. La oposición política se moviliza para propiciar un referéndum para decidir el asunto, el cual es impedido por el régimen, que promulgó una serie de normas que hacían casi imposible su realización.

En 1997, el congreso, ampliamente fujimorista, decide destituir a los miembros del tribunal constitucional, quienes habían declarado inaplicable la ley de interpretación auténtica.

El hartazgo social se hace evidente; los sindicatos comienzan a reaparecer, la población comienza a hacer manifestaciones de disidencia en todos los niveles, lo cual fue posible por que las condiciones económicas habían desmejorado significativamente.

Para 1998 era evidente que el régimen autoritario estaba en un proceso de debilitamiento y este malestar social traía consigo una nueva oportunidad para un accionar coordinado de la oposición. Pero se trataba de la misma oposición que no aprovechó la tendencia a la caída de popularidad de Fujimori entre 1996 y 1997, por lo que a pesar de las manifestaciones y reclamos sociales, esa oposición política carente de

reacción permitió, en 1999, el repunte de Fujimori; como sostiene Tanaka (2002), ya algunos analistas especulaban que Fujimori podía volver a ganar la nueva elección en primera vuelta, con más del 50% de votos.

Por su parte, en 1998, la mística institucional de la SUNAT comienza a caer, se sabía de la existencia de una situación política que se iba haciendo cada vez más compleja y delicada, que involucraba también a la SUNAT. La coyuntura política dejaba de lado los proyectos y la visión de futuro; y para el proceso electoral del año 2000, la SUNAT fue objeto de críticas y denuncias de aplicación discrecional de sus mecanismos de recaudación, afectando su imagen pública.¹⁴ Por otra parte, la inestabilidad generada por los cambios continuos de la autoridad máxima de la SUNAT,¹⁵ al haber perdido autonomía política;¹⁶ influyó también en la desaceleración del ritmo de desarrollo institucional e impidió que se continuara el proceso de reforma.

A pesar de la crisis económica que pasaban el Perú y América Latina a partir de 1998 en la “media década perdida” (Paramio, 2004) y la inestabilidad política que se producía en el Perú, Fujimori logró iniciar un tercer mandato (2000), pero sumamente deslucido a nivel nacional e internacional por los indicios de fraude.

La caída del fujimorismo se produce pocos días de haber iniciado su mandato, con la propagación de un video –que estuvo en manos de personajes de la oposición– en donde se ve que Vladimiro Montesinos estaba comprando –le entregaba quince mil

dólares para que pasara a las filas del oficialismo— a un congresista de Perú, Alberto Kouri; logrando que dos días después, el 16 de setiembre de 2000, Alberto Fujimori convocara a elecciones.¹⁷

El Perú comienza a ver el desmoronamiento del régimen fujimorista, se inicia una supuesta búsqueda televisiva de Montesinos encabezada por Fujimori (sin resultados) quien, luego de unos días, viaja fuera del país con permiso del Congreso, a un evento internacional; mientras que en el Congreso de la República se produce la censura de la mesa directiva fujimorista, eligiendo el 16 de noviembre a Valentín Paniagua —de oposición al régimen— como presidente del Congreso, lo que hacía factible declarar la vacancia de Fujimori o iniciar investigaciones en su contra.

El 20 de noviembre, Fujimori renuncia desde Japón (donde había viajado clandestinamente) vía fax, a la presidencia del Perú, quedándose ahí, apelando a su nacionalidad japonesa. El Congreso no acepta la renuncia y lo declara “moralmente incapacitado” en una estrategia que permitió que, luego de las renunciaciones de los dos vicepresidentes, el presidente del Congreso, Valentín Paniagua diera juramento como presidente de la República, y convocando posteriormente a elecciones democráticas, saldría electo presidente Alejandro Toledo (2001).¹⁸

De esta manera, termina una primera fase del proceso de implementación de las políticas de la Nueva Gestión Pública, aplicadas de manera parcial y evidenciando sus debilidades ante la manipulación y contex-

to político, situación que se agrava frente a las particulares características de la Administración Pública en América Latina, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de crear mecanismos que permitan conciliar los procesos de reforma con los procesos políticos.

Aspectos saltantes de la reforma del sistema tributario, periodo 2001-2005

En el gobierno del presidente Alejandro Toledo, a partir del año 2001, la situación del sistema tributario se puede resumir, en materia de política tributaria, como una continuación de la proliferación de beneficios tributarios; estableciéndose, entre los años 2003 y 2004, una serie de medidas para elevar la recaudación, reformándose el código tributario, estableciéndose normas y procedimientos de simplificación; imponiéndose nuevas cargas y tributos, como la bancarización e implementación del impuesto a las transacciones financieras, cuyos resultados no han sido los más satisfactorios.

En materia de reforma administrativa, básicamente desde el 2001 hasta el 2005, los esfuerzos se han conducido a los servicios de atención al usuario y defensa del contribuyente, produciéndose una mejor utilización e implementación de los sistemas informáticos para la fiscalización, control y simplificación. Así, se ha implantado un sistema de quejas por vía electrónica; también, bajo el principio de transparencia y acceso a la información, se puede encontrar y acceder a la información institucional

de tipo presupuestario, sobre recursos humanos, contrataciones y otros, pero en la realidad la información, al ser de carácter técnico en la mayoría de los casos, no es de fácil comprensión para la mayoría de los ciudadanos.

Cabe señalar que, a partir del año 2002, se ha unificado la Superintendencia Nacional de Aduanas con la SUNAT (SUNAT, 2003), en la búsqueda de reducir los costos de recaudación y como parte de una política de modernización del Estado,¹⁹ con escasos resultados a la fecha.

Los fundamentos técnicos que apoyaron la decisión de fusión (SUNAT actúa como la institución absorbente).

...se refieren principalmente a: a) la creciente importancia de las transacciones económicas con el exterior, que a su vez deriva en la necesidad de contar con una visión integral de las actividades económicas de los contribuyentes; y b) la potencialidad de beneficiarse de economías de escala en áreas y funciones comunes a las entidades recaudadoras, posibilitando liberar recursos para financiar inversiones necesarias para la gestión operativa de la entidad, de manera que resulten en un control tributario más eficaz y en una mejora en la atención a los contribuyentes (BID, 2003: 4).

Así, la reforma de la administración tributaria, en este periodo, no ha producido ningún impulso importante a la reforma iniciada, para darle continuidad y mejora; por el contrario, esta carencia de voluntad (sobre todo de respaldo político), se traduce en un riesgo en lo ya avanzado con la NGP.

Las medidas realizadas, en este último periodo, no han producido los resultados esperados, caracterizándose por dejar a su paso una imagen de decaimiento del nivel de aceleración de las reformas y por no poder ocultar una alarmante falta de preocupación por lo que fue la esencia de la reforma desde su inicio: el manejo de las relaciones con el recurso humano; estímulo y motivación, han dejado de ser valores importantes en la administración.

Cabe señalar, que el poco interés en el desarrollo del sistema tributario se produce en un contexto político en el cual el gobierno de Toledo, ha sufrido una baja aceptación popular, rodeado de escándalos personales y familiares, movilizaciones sociales y sensación de desgobierno. El logro fundamental de su mandato ha sido la estabilidad macroeconómica, posibilitada por el alza importante del precio de los minerales y el notorio incremento en los ingresos fiscales afianzados, además, en las crecientes exportaciones realizadas por las empresas del sector privado.

La reforma tributaria integral no se ha producido. Según Mostajo, de manera general: “el reto fundamental de la reforma tributaria integral reside en la necesaria ampliación de la base tributaria, la formalización de la economía y la reforma del Estado, de forma tal que se incremente el nivel de presión tributaria a 14% en el corto plazo y a 16% en el mediano. Es imprescindible modernizar, simplificar y dar mayor progresividad al sistema tributario, ampliar la base impositiva reduciendo la informalidad y la evasión (2004: 17).

Podemos afirmar, entonces, que la administración tributaria ha tenido avances importantes y se ubica entre las mejores de la región; pero tiene un largo camino por recorrer, para no sólo lograr niveles de eficiencia y eficacia en la recaudación, compatibles, no sólo con las necesidades de financiamiento, sino –sobre todo– de equidad que requiere el país (Mostajo, 2004).

El régimen actual ha comenzado en julio de 2006, con la elección del presidente Alan García, tras una elección difícil en dos vueltas. Las favorables condiciones internacionales permiten una situación de estabilidad que, a pocos meses del inicio de su mandato, el presidente ha sabido capitalizar. Pero no hay aún un nuevo impulso de reforma de la administración tributaria.

CONCLUSIONES

Una economía devastada, a inicios de los noventa, fue el escenario propicio para la aplicación de reformas en el Perú. Junto a las reformas de primera generación y segunda generación (casi al mismo tiempo), se inició un proceso de reorganización de la SUNAT, órgano administrador de los tributos internos, en cuyo funcionamiento se aplicaron algunas herramientas de Nueva Gestión Pública.

Las reformas aplicadas en la SUNAT corresponden a reformas de segunda generación. Se generó un organismo autónomo en lo técnico, económico y financiero, ligado directamente al despacho presidencial, característica, esta última, que se constituirá en el

factor determinante de una crisis institucional, debido a su utilización, con fines políticos.

La asignación presupuestaria suficiente (2% de lo recaudado), permitió otorgar mejoras salariales ligadas al rendimiento, aunque la deficiente medición del rendimiento permitió un cierto nivel de abuso por parte de los funcionarios contra los contribuyentes.

La asignación presupuestaria permitió el acceso a modernas tecnologías y a información rápida, condiciones que, en un primer momento, permitieron excelentes rendimientos.

Se aplicó una reforma de política tributaria. Se simplificó el sistema, reduciendo el número de tributos de cerca de 70 a sólo cuatro, dejándose sin efecto exoneraciones y regímenes especiales.

En materia de personal, se aplicó un corte generacional, reduciendo drásticamente el personal existente y contratando personal recientemente egresado, con el que se pudo constituir un cuerpo técnico que alcanzó prestigio por eficiencia y alto grado de moralidad. La aplicación de la NGP tuvo en este caso, un efecto moralizador.

Una parte esencial de la reforma estuvo focalizada en los recursos humanos, pero la política de motivación y estímulo debían ser sostenidos en el tiempo.

La introducción del concepto de “cliente” para el trato hacia los contribuyentes se re-

flejó en la mejoría notable de los sistemas de orientación.

En los últimos años, las medidas de reforma se han limitado a disposiciones de orden recaudatorio que se dirigen al mejoramiento de la tecnología y a medidas financieras, como el caso de la fusión SUNAT-ADUANAS, que es un proceso aún inconcluso, que no ha producido los resultados esperados.

Parte importante de las reformas recaudatorias se han producido a nivel exclusivamente legal, descuidándose de modo preocupante, los cimientos mismos de la reforma administrativa emprendida, que se relacionan directamente al estímulo del recurso humano.

NOTAS

¹ Las características más saltantes de este tipo de organización, la burocracia, serían, conforme lo establece Weber: 1. Jerarquía administrativa, 2. Competencia, 3. Existe estructura competencial basada en normas, 4. Especialidad de acuerdo a funciones, 5. Un ejercicio continuo de la actividad administrativa, 6. Procedimientos racionales de disciplina y control, 7. Seguimiento estricto de procedimientos, 8. No existe una propiedad del cargo por quien los ejerce, 9. Rige la documentación y comunicación escrita, 10. Adecuado abastecimiento de medios materiales (citado en Villoria y del Pino, 1997).

De igual forma, los funcionarios o personas que trabajan en el modelo burocrático, según Weber, debían tener una serie de características: 1. El cargo es asignado a funcionarios individuales, 2. Están sometidos

a relaciones jerárquicas, 3. Son nombrados por autoridad competente, 4. Están técnicamente preparados para desempeñar el cargo, 5. Su relación es voluntaria, 6. Tienen seguridad de empleo, 7. Su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo, 8. Trabajan dentro de un sistema de carrera, 9. Son retribuidos con un salario periódico y poseen beneficios de pensión, 10. Son retribuidos de conformidad a su rango, 11. Promocionados por antigüedad, 12. Trabajan bajo la protección formal de su cargo (citado en Villoria y del Pino, 1997).

² Las reformas de primera generación son aquellas que se consideran en el denominado Consenso de Washington, en la década de los ochenta, que se caracteriza por: la disciplina fiscal, redireccionamiento de las prioridades del gasto, reforma impositiva, liberación del comercio, privatización, entre otros; mientras que las de segunda generación, que se manifiestan a partir de los noventa en la reforma del poder judicial y las reformas de la administración pública.

³ El gerencialismo según Olías de Lima (2001: 5) "...se articula sobre la base de una premisa de partida: la separación entre el ámbito de la acción y el de la decisión o entre aquellos que toman decisiones y aquellos que las ejecutan.", y "...se complementa con una afirmación subsidiaria que abre la puerta a la innovación tecnológica de la administración: *la empresa y las administraciones públicas son organizaciones jerárquicas y pirámides donde se puede distinguir claramente entre los que toman las decisiones y los que las ejecutan*. Bastará, por tanto, con trazar una línea divisoria entre unos y otros, entre los que deciden y los que ejecutan, para sentar las bases de la homologación estructural entre empresa y administración" (Olías, 2001: 5-6). Respec-

to a la elección pública, las críticas que realiza a la administración pública tradicional o modelo burocrático y a las instituciones son mucho más arrolladoras, tiene como exponente a Niskasén (citado en Olías, 2001) quien sostiene la idea que los empleados públicos son gente buena “atrapada en un mal sistema”, quien también señala que el comportamiento de la burocracia responde a unas restricciones e incentivos, de esta manera un empleado en la APT al no poseer incentivos para ser eficiente, tratará de maximizar el presupuesto pues es de ahí de donde se originan sus ingresos, lo cual, aunado a la carencia de información, ocasiona que éste tenga un rendimiento estándar o promedio, además de existir un monopolio bilateral, es decir, el gobierno necesita de la administración para la prestación de servicios y éstos del gobierno para que los patrocinen, no pudiendo en ningún caso elegir a otro, y sumado el alto costo de servicio de la burocracia, se cerraría el círculo de ineficiencia que la caracteriza (Olías, 2001: 10).

⁴ “Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior y, al mismo tiempo, definir más precisamente sus responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado” (Nickson, 2002: 2).

⁵ En este listado de limitaciones y contradicciones, hemos señalado aquellas que consideramos tienen un especial énfasis en los procesos de reforma administrativa de la Administración Tributaria, que es materia del presente trabajo. Para mayor detalle se puede revisar Ramíó, 2000 y 2001.

⁶ Debemos señalar que Ramíó (2001) considera que la Nueva Gestión Pública posee dos corrientes, como se ha señalado; una las

neoempresariales y otra, las neopúblicas, cuyas características –de esta última– más destacables son: que refuerza el concepto de ciudadanía que emite opinión; refuerza los valores de la cosa pública, de los empleados públicos y crea una cultura administrativa con eficacia, eficiencia y ética; reconoce nuevos derechos con garantía a los ciudadanos; se debe satisfacer al ciudadano, simplificando procedimientos y tiempo; aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones, definiendo claramente a qué ámbitos de la gestión pública se aplica, debiendo garantizar en ellos, dirección, control y evaluación en procura de los derechos del ciudadano; tener en cuenta los principios de igualdad y universalidad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión e incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

⁷ Cuyo argumento central surge de la suposición que una administración pública efectiva, especialmente cuando el objetivo básico es el desarrollo, requiere de una integración sinérgica las tres modalidades de control: a) la modalidad clásica que consiste en la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas de autoridad y procedimientos estandarizados; b) el control democrático que es ejercido “desde la base” por la ciudadanía y c) las señales del mercado. Evans (2003) señala que hoy se ha perdido el equilibrio de estos tres factores, a favor del mercado, y se ha expandido dramáticamente.

⁸ Las diez políticas que integraban el “Consenso de Washington” eran las siguientes:

1. Disciplina fiscal
2. Reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico para mejorar la distribución del ingreso

3. Reforma fiscal
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Tipo de cambio competitivo
6. Liberalización comercial
7. Apertura a la inversión extranjera directa
8. Privatización
9. Desregulación
10. Garantías a los derechos de propiedad”
(Wikipedia, 2006)

⁹ La reforma del sistema tributario comprendía no sólo la reforma de su administración sino, además, la reforma de la política tributaria. Conforme señala Cortázar (2002), esta última se centró en simplificar tributos y reducir el vasto conjunto de complicadas exoneraciones. Por su parte, Mostajo (2004) hace una cronología de las reformas de política tributaria hasta el año 2000:

- 1991 y 1992: racionalizar y simplificar el sistema tributario modificando o eliminando los tributos que generaban distorsiones en la economía; se suspendieron 41 beneficios y exoneraciones del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y fueron derogados 64 tributos.
- 1993 y 1994: la estabilización del sistema tributario tuvo como objetivo simplificar la legislación, generalizar el IGV y dar neutralidad a la asignación de recursos. Se crearon regímenes especiales, tanto para los pequeños contribuyentes que vendieran a consumidores finales (RUS) como para la determinación de renta para la pequeña empresa (RER), los cuales reemplazaron a los diferentes regímenes especiales para las distintas categorías de impuestos; se redujo, así, el sistema tributario del gobierno central a cinco principales impuestos. Se modificó el Código Tributario (buscaban simplificar las actuaciones de la administra-

ción tributaria) y se actualizaron las tablas de multas y sanciones.

- 1997 y 1998: se orientó a eliminar una serie de regímenes especiales de tributación en la región de la selva y a eliminar excepciones en el impuesto a la renta, así como a eliminar o reducir sobrecostos a las empresas.
- 1998-2000: proliferación de beneficios tributarios.

¹⁰ A partir de 1969, la Dirección General de Contribuciones se transformó en un Órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuya misión era aplicar la legislación tributaria en materia de impuestos, así como acotar y recaudar la misma (Barragán, 1999).

¹¹ Para mayor información visitar el portal institucional de la SUNAT. Disponible en <http://www.sunat.gob.pe/quienesSomos/index.html>.

¹² “La encuesta publicada por el Grupo Apoyo de julio de 2002, sitúa a la SUNAT como la institución de mayor credibilidad y efectividad en el país” (BID, 2003: 3).

¹³ Datos brindados en una entrevista de un funcionario de la SUNAT en el marco de la Reunión Anual del BID en el año 2004 en Lima, Perú, para el portal web de la reunión. Disponible en <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2722>.

¹⁴ Versiones periodísticas señalan que el gobierno utilizó a la SUNAT a través del denominado RUC *sensible* para proteger información de ciertos personajes del régimen (Silva, 2001).

¹⁵ La SUNAT llegó a tener cinco superintendentes nacionales (jefe máximo de la institución) sólo en los 12 meses anteriores a la

administración del gobierno de Alejandro Toledo (BID, 2003).

- ¹⁶ El BID (2002), en su informe de evaluación (1990-2000), señala la existencia de preocupaciones respecto a que muchos directores de organismos semiautónomos eran nombrados y destituidos directamente por el Presidente; así, mientras gozaban de su favor, estos ejecutivos tenían gran poder, pero el hecho de que podían también ser destituidos discrecionalmente limitaba su desarrollo institucional y hacía pensar al público que esas instituciones se usaban con fines políticos estrechos. Así el BID pone de ejemplo el caso de la SUNAT, cuyas críticas públicas que se realizaron hacia finales de los noventa la consideraban como un instrumento de *facto* utilizado con fines políticos. Llegando a sostener que instituciones como SUNAT, con el transcurso del tiempo perdieron su autonomía.
- ¹⁷ En realidad había mucho más de fondo, las relaciones de Montesinos con Fujimori al parecer se vieron forzadas a romperse, lo que desató un descontrol político, las fuerzas armadas estaban involucradas en redes de corrupción con el narcotráfico al más alto nivel –también salió a la luz un video en el que se sometían al poder de Montesinos– y por tanto la convocatoria a elecciones podía evitar un golpe de Estado en contra suyo y podría él encabezar la etapa de transición (Tanaka, 2002).
- ¹⁸ En la actualidad, Montesinos se encuentra preso en el Perú, siendo procesado por el poder judicial por diversos delitos y Fujimori está detenido en Chile pendiente aún del proceso de extradición.
- ¹⁹ En el año 2002 se dio la ley núm. 27658, ley marco de modernización de la gestión del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002), *Nota de Evaluación del Programa con el Perú: 1990-2000*, disponible en <http://www.iadb.org/ove/Documents/uploads/cache/320598.pdf>, 4 de noviembre de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2003), *Propuesta de préstamo: proyecto de integración y modernización de las administraciones tributarias y aduaneras*, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424645>, 27 de enero de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004), *Entrevista sobre el BID en el Perú. Reunión anual del BID. Lima, Perú*, disponible en <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2722>, 24 de enero de 2006.
- Banco Mundial (BM) (1997), *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington DC, BM.
- Barragán, Paulino (1999), “Reseña histórica de la Administración Tributaria en el Perú”, en *Revista Gestión en el Tercer Milenio*, año 2, núm. 3, Lima, UNMSM-Facultad de Ciencias Administrativas, consultado en http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/publicaciones/administracion/v02_n3/Reseña01.htm, 12 de noviembre de 2006.
- Brugué, Quim (2004), “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 29, consultado en <http://www.clad.org.ve/siare/bgeneral/php/inicio.php>, 8 de febrero de 2006.

Congreso de la República del Perú (2002), *Ley núm. 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*, Perú.

Cortazar, Juan Carlos (1997), Las representaciones colectivas sobre el sector público en el caso de los servidores públicos peruanos: posibilidades y obstáculos para la consolidación de una gerencia pública moderna, ensayo presentado para el XI Concurso del CLAD: el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades e imitaciones, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003744.pdf>, 8 de febrero de 2006.

——— (2002), *La reforma de la Administración Pública peruana (1990-1997), Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de gestión pública*, Documento de Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Diálogo regional de política. Red de transparencia y gestión de la política pública. Tercera reunión: Las reformas del servicio civil. Washington DC, consultado en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626923>, 8 de febrero de 2006.

Degregori, Carlos Ivan (2001), *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, IEP.

Evans, Peter (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa. Combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 25, disponible en <http://www.clad.org.ve/rev25/evan-es.pdf>, 9 de febrero de 2006.

García, José Guillermo (2003), “De la primera a la segunda generación de reformas de Es-

tado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual”, en *Revista Cuadernos de Economía*, vol. XXII, núm.38, Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Guerra García, Gustavo (1999), *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Perú, disponible en <http://www.agendaperu.org.pe/04public/04public.htm>, 8 de febrero de 2006.

Ministerio de Economía y Finanzas (2005), *Marco macroeconómico multianual 2006-2008*, aprobado en sesión de consejo de ministros del 18 de mayo de 2005, Lima, Perú, disponible en http://www.mef.gob.pe/ESPEC/MMM2006_2008/MMM_2006_2008.pdf, 2 de noviembre de 2006.

Mostajo, Roxana (2004), *Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú*, Trabajo encargado por el ministerio británico para el desarrollo internacional, DFID, Perú, disponible en <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Perspectivas%20de%20una%20Reforma%20Tributaria%20Rossana%20Mostajo.pdf>, 18 de octubre de 2006.

Nickson, Andrew (2002), “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24, disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/bggeneral/php/inicio.php>, 5 de noviembre de 2006.

Olías de Lima, Blanca (2001), “La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública”, en B. Olías de Lima (coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Pearson Educación.

- Paramio, Ludolfo (2004), *Reforma del Estado y reforma política. Ponencia introductoria VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica*, disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0406.pdf>, 30 de enero de 2006.
- Ramió, Carles (2000), “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración racional en el contexto de un gobierno multinivel”, en *Panel: nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana*, disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/bggeneral/php/inicio.php>, 25 de enero de 2006.
- (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, disponible en <http://www.clad.org.ve/reforma.html>, 4 de febrero de 2006.
- Silva, Vidal (2001), “RUC sensible fue uno de sus mecanismos. Montesinos también controló SUNAT”, en *La República*, disponible en http://www.aprodeh.org.pe/democracia/democracia2/c_op_01mar2001i.htm#Prófugo%20ex%20asesor%20disponia%20a%20quiénes%20fiscalizar, 2 de noviembre de 2006.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2003), *Plan estratégico institucional 2004-2006*, disponible en <http://www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/planestrategico/2004-2006/Plan2004-PEI-180304.pdf>, 7 de noviembre de 2006.
- Tanaka, Martín (2002), *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Villoria, Manuel y del Pino, Eloísa (1997), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Weber, Max (2002), *Economía y sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Wikipedia (2006), *Consenso de Washington*, consultado en http://es.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington, 1 de noviembre de 2006.