

ISSN 1992-1896



# Contabilidad y Negocios

Revista del Departamento Académico  
de Ciencias Administrativas  
volumen 4, número 7  
julio 2009

- Tributación
- Banca y Finanzas
- Auditoría
- Administración



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

|   |    |
|---|----|
| EDITORIAL   | 3  |
| TRIBUTACIÓN   |    |
| Alcances del principio de causalidad en el impuesto a la renta empresarial<br><b>Luis Durán Rojo</b>  | 5  |
| Sobre la causalidad de los gastos deducibles para efectos del impuesto a la renta. Un enfoque empresarial<br><b>Juan Santiváñez Guarniz</b> | 17 |
| BANCA Y FINANZAS  |    |
| Valoración de empresas: en busca del precio justo<br><b>Alejandro Narváez Liceras</b>   | 23 |
| AUDITORÍA   |    |
| Las instituciones supremas de auditoría y las iniciativas de anticorrupción<br><b>David S. Murphy</b>                                       | 31 |
| ADMINISTRACIÓN  |    |
| Las compras verdes, una práctica sustentable y ecológica: posibilidad de su aplicación en el Perú<br><b>Jorge García Paz</b>                | 39 |
| Política jurisdiccional y administración<br><b>Eduardo Hernando Nieto</b>   | 53 |
| Colaboradores   | 59 |
| Instrucciones a los autores   | 61 |

La Pontificia Universidad Católica del Perú se caracteriza por ser una comunidad académica generadora y difusora de conocimiento, el mismo que está estrechamente vinculado con las labores de investigación que desarrollan sus docentes y tiene como un objetivo importante que estos conocimientos trasciendan el claustro universitario. De esta manera, se contribuye a fortalecer el vínculo entre la universidad y la empresa, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

El Departamento Académico de Ciencias Administrativas y, en particular, los docentes que lo integran están plenamente identificados con este objetivo y encuentran, en la revista *Contabilidad y Negocios*, el espacio apropiado para plasmar su producción académica. Estos esfuerzos, juntamente con los de nuestros colaboradores, imbuidos del mismo espíritu, permiten mantener la continuidad de la revista en su publicación y difusión dentro de lo programado, poniéndola a disposición de la denominada sociedad del conocimiento. En este primer número del cuarto año y séptimo desde la creación de la revista, los artículos seleccionados se han incorporado en cuatro secciones: Tributación, Banca y Finanzas, Auditoría y la sección de Administración.

La sección de Tributación coloca al alcance de los lectores dos artículos, ambos relacionados con el principio de causalidad en el impuesto a la renta, pero con

enfoques diferentes. La exposición de ambos autores debe contribuir a mantener vigente el estudio y debate sobre este importante tema. En el primero de los artículos, el autor aborda el tema poniendo énfasis en la forma en que este principio es entendido en el Perú, sobre todo, por el criterio adoptado por el Tribunal Fiscal al resolver los recursos de apelación, para lo cual realiza un análisis explicativo del marco normativo correspondiente. En el segundo artículo de esta sección, su autor enfoca el tema de la causalidad, mediante el análisis de un caso real, con el cual pretende fundamentar que no es posible para un tercero demostrar que algunos gastos incurridos por una empresa son innecesarios y, por lo tanto, no pueden ser considerados como deducibles para efectos del impuesto a la renta.

En la sección de Banca y Finanzas, el autor nos presenta su posición respecto a la valorización de empresas; por este motivo, analiza los aspectos relacionados mediante el método de los rendimientos futuros, para luego sustentar cuáles son las razones por las que se elige este método.

La sección de Auditoría nos presenta un estudio en el que el autor enfoca el papel que deben desempeñar las instituciones supremas de auditoría ante las iniciativas de anticorrupción, para lo cual parte de un análisis del marco teórico respectivo y de cómo la corrupción se

presenta en los países en vías de desarrollo. Finalmente, resalta cómo se debe desarrollar capacidades dentro de las instituciones supremas de auditoría, de tal forma que se pueda lograr una lucha efectiva contra la corrupción.

La sección de Administración nos ofrece, en este número, dos artículos. El primero de ellos está referido a la estrategia conocida como «compras verdes» y tiene como objetivo mostrar las bondades de las compras verdes o ecológicas a partir de un marco conceptual detallado y la experiencia internacional en países desarrollados en su implementación; además, plantea la posibilidad de su aplicación en nuestro país. El segundo artículo de esta sección está referido al tema de política jurisdiccional y administración. El autor

inicia su presentación mediante el cuestionamiento de si existe la necesidad de tener conocimientos sobre la teoría administrativa para efectos de realizar estudios sobre política jurisdiccional y, luego de un análisis del proceso de administración de justicia, concluye con la incorporación de su posición al respecto.

Los artículos publicados en este número reflejan la intención de cada uno de sus autores de poner al alcance de nuestros lectores temas de relevancia nacional e internacional. Así, exponen sus respectivos puntos de vista y los sustentan con los estudios e investigaciones realizados con el rigor académico requerido

*El Director*

# Alcances del principio de causalidad en el impuesto a la renta empresarial\*

## Implications about the causality principle in the business income tax

Luis Durán Rojo

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Derecho

### Resumen

El artículo analiza los alcances de la aplicación del principio de causalidad para la determinación de la renta neta imponible a efectos de aplicar el impuesto a la renta empresarial.

Se parte de establecer que dicho principio es aplicable a erogaciones que sean consideradas como gasto deducible del ejercicio, mas no de aquellas que han de formar parte del costo computable de los bienes a enajenar. Luego, se realiza un extenso análisis de la manera como la ley del impuesto a la renta peruana ha configurado los alcances de este principio y el entendimiento que ha surgido en la casuística jurisprudencial de los órganos que resuelven conflictos, especialmente del Tribunal Fiscal, al acoger en la esfera del principio precitado gastos no causales.

A su vez, el artículo aborda los alcances de los principios de razonabilidad y normalidad del gasto, tan necesarios para la evaluación del cumplimiento del principio de causalidad.

Finalmente, se plasman unas reflexiones respecto a la acreditación de la *fehaciencia* del gasto y su vinculación con el principio de causalidad.

**Palabras clave:** causalidad, gasto, generación de renta, razonabilidad, deducibilidad, normalidad, impuesto a la renta.

### Abstract

The following article presents the implications about the practice of the causality principle for the determination of the income set with intention to apply the business income tax.

We start considering the fact that this tax can be imposed to acquire goods known as a deductible expense of the practice, but not from those that are going to be part of the compatible cost to expropriate. Then, we make an extensive analysis about the way the Peruvian income tax law has configured the approaches of this principle and the understanding emerged from important jurisprudence cases from the members that solve problems, specially the Tax Court, when adopting a fast principle of expenses without causes.

At the same time, this article describes the achievements of the rational and normality cost principles, so important for the evaluation of the performance of the principle of causality.

Finally, we present some ideas about the accreditation of the cost facing and its relation to the causality principle.

**Key words:** causality, expense, constraint, reasonably, debilitation, normality, income tax.

\* Este artículo tuvo su origen en una presentación realizada en febrero de 2009 en el marco de los «Conversatorios de Coyuntura Tributaria AELE» y forma parte de un proyecto de investigación del Grupo AELE sobre el régimen del impuesto a la renta empresarial.

Conforme se señala en la ley del impuesto a la renta peruana (en adelante «LIR»), para la determinación del impuesto a la renta empresarial anual a su cargo, los contribuyentes domiciliados en el Perú deben considerar algunos principios y criterios de carácter general y, además, los elementos formales, límites y requisitos específicos que dicha ley —o sus disposiciones reglamentarias— recogen expresamente y con carácter obligatorio.

En ese sentido, para poder efectuar deducciones a la renta bruta, con la finalidad de llegar a la renta neta, un principio general de cumplimiento obligatorio es el denominado *principio de causalidad*, conforme al que existe la necesidad de que los egresos (denominados también como *erogaciones*) tengan relación con la generación de la renta o el mantenimiento de la fuente productora de la misma, incluso, aquellos que, de manera potencial, posibilitan incrementar los ingresos en la realización de actividades gravadas, aunque no se logre conseguirlo.

En las siguientes líneas, queremos abordar dicho principio de causalidad mediante el énfasis en la manera como ha sido entendido en el Perú, especialmente por el Tribunal Fiscal (TF), órgano de solución de controversias vía recurso de apelación.

## **I. El alcance de la causalidad en la legislación peruana**

El principio de causalidad está recogido, normativamente, en el artículo 37 de la LIR, al inicio del capítulo VI de dicha norma, referido a la determinación de la renta neta. El mencionado artículo establece que, a fin de establecer dicha renta neta de tercera categoría, se deducirán de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, así como los vinculados con la generación de ganancias de capital, en tanto la deducción no esté expresamente prohibida.

### **1. Aplicación a erogaciones destinadas al costo computable**

En el artículo 20 de la LIR, se señala que la renta bruta está constituida por el conjunto de ingresos afectos al Impuesto a la Renta (IR) que se obtengan en el ejercicio gravable, lo que supone, en el caso de enajenación de bienes, restar de los ingresos netos totales provenientes de dichas operaciones, el costo computable de los bienes enajenados.

En tal sentido, la renta bruta estará dada por la diferencia entre el ingreso neto total proveniente de dichas operaciones y el costo computable de los bienes enajenados y se entiende como tal el costo de adquisición, producción o, en su caso, el valor de ingreso al patrimonio o valor en el último inventario determinado conforme a ley.

Tal procedimiento, como señala García Mullín, busca establecer especialmente en las rentas empresariales, cuál es la renta generada realmente, a la que posteriormente se le deducirán los gastos operativos de la entidad que la genera. En ese sentido, el propio García Mullín indica que cuando hablamos de la enajenación de bienes, «[...] la renta bruta no equivaldrá al ingreso bruto, sino que será preciso deducir el costo tributario del bien vendido (es decir, el costo calculado de modo especial, no necesariamente coincidente con el concepto comercial). De este modo, el concepto de renta bruta será el resultado de deducir, del ingreso bruto, el costo tributario de los bienes enajenados» (1980: 116).

Bajo una interpretación literal y sistemática por ubicación de las normas mencionadas y del primer párrafo del artículo 37 de la LIR, puede entenderse que el principio de causalidad se aplica cuando ya se ha establecido la renta bruta, cuya determinación —como hemos visto— se hace conforme a los artículos 20 y 21 de la LIR.

A partir de tal hilo interpretativo, el Tribunal Fiscal (TF) ha señalado que los gastos a los que se refiere dicho artículo 37 de la LIR son aquellos que no están relacionados con la producción y/o transformación de bienes, es decir, los que formarían parte del costo computable, sino que se trata de los gastos operativos o de ventas.<sup>1</sup>

Lo dicho, se encuentra en consonancia con el criterio establecido en el pasado, en la Resolución del Tribunal Fiscal (RTF) 798-1-2003, conforme al cual existen gastos que integran el costo de los bienes producidos (entre ellos, la mano de obra) y otros que no son empleados en la producción y/o transformación de bienes que se contabilizan dentro de los gastos operativos (como gastos administrativos o de ventas), que se deducen periódicamente de la renta bruta.

De ello, se ha decantado la idea de que, para la asignación de los costos, no es requisito el cumplimiento del principio de causalidad, pues los citados artículos 20 y 21 de la LIR y el artículo 11 de su Reglamento establecen reglas directas de asignación del costo e, incluso, prevén la aplicación supletoria de las Normas Internacionales de Información Financiera (las NIIF y las NIC), especialmente la referida a existencias.

Tal criterio ha sido reconocido por el TF en la RTF 3452-3-2005, en la que se señala que a fin de determinar la renta bruta del ejercicio «[...] no se exige la existencia de una relación de causalidad con el giro del negocio respecto a la adquisición, producción o ingresos de bienes para enajenar, puesto que se entiende que una empresa se constituye con fines lucrativos y dicha relación es únicamente exigible para efecto de establecer la deducibilidad de aquellos gastos que resulten necesarios para determinar la renta neta de

tercera categoría, por estar vinculados con la generación de la renta o el mantenimiento de la fuente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la ley del impuesto a la renta».

Luego, el mismo criterio se reitera en la RTF 9694-2-2007, en la que se establece que el costo computable por enajenación de acciones se regula por las normas de determinación de la renta bruta, de modo que la aplicación del principio de causalidad establecido en el artículo 37 de la LIR no resulta aplicable al estar relacionado con la obtención de la renta neta.

En buena cuenta, para el TF, las erogaciones serán asignadas en el proceso de la determinación del IR empresarial conforme a su naturaleza de costo o gasto y se le aplican las disposiciones señaladas en cada supuesto. En todo caso, la diferencia entre el costo y el gasto acabaría siendo solo temporal; esto es respecto al momento de su deducción y, para tal efecto, es necesario diferenciar las erogaciones.

## 2. La aplicación del principio de causalidad

### a) *La estructura legal peruana*

La aplicación del principio de causalidad está regulada en los artículos 37 y 44 de la LIR. Además, se debe tener en cuenta que, en los artículos 38 al 43 de la LIR, se establecen reglas para el tratamiento impositivo de los desgastes de activos fijos.

En el artículo 37 de la LIR, se ha señalado una lista de gastos respecto de los que, a fin de que sean deducibles, se plantea el cumplimiento de determinadas formalidades o existen limitaciones temporales o cuantitativas. De otro lado, en el artículo 44 de dicha ley se indica una lista tasada de deducciones que no son admitidas.

<sup>1</sup> Cf. entre otras, la RTF 261-1-2007.

En ese marco, por interpretación sistemática, deberíamos concluir que la lista de gastos señalada en el artículo 37 de la LIR no es taxativa o cerrada, de modo que podrán deducirse también otro tipo de gastos no contemplados en dicho artículo siempre que cumplan con el principio de causalidad bajo comentario, y siempre que su deducción no se encuentre prohibida expresamente (se debe prestar atención a la lista de gastos no deducibles reseñada en el citado artículo 44 de la LIR).

Tal ha sido también el criterio de la SUNAT que, en el Oficio 015-2000-k0000, indicó que, como regla general, se consideran deducibles los gastos necesarios para producir y mantener la fuente, en tanto la deducción no esté expresamente prohibida; se deben, asimismo, tomar en cuenta los límites o reglas que por cada concepto hubiera dispuesto la LIR, cuyo análisis dependerá de cada caso concreto.

Ahora bien, hay quienes sostienen que si se realiza una revisión de los supuestos descritos en el artículo 37 de la LIR, se podría verificar que existen gastos que, conceptualmente, no corresponden a una causalidad. Tales serían los casos de las pérdidas extraordinarias (recogidas en el inciso d), las provisiones y castigos por deudas incobrables (recogidas en el inciso i), los gastos en salud, recreación, cultura y educación para el personal (recogidos en el inciso ll), los gastos por donaciones (recogidos en el inciso x) y la deducción adicional sobre remuneraciones de personas con discapacidad (reconocida en el inciso z).

La misma idea ha sido sostenida en la doctrina comparada, cuando se ha señalado que, para llegar a la renta

neta, es necesario restar una serie de rubros, además de los gastos causales.

De hecho, García Mullín considera a tales tipos de gastos como *deducciones* y agrega que existe otro rubro denominado como *desgravaciones*, «[...] que responde a detracciones que la ley autoriza, pero no porque directa o indirectamente se relacionen con la generación de renta o el mantenimiento de la fuente productiva, sino por razones de política económica [...]» (1980: 121-122).

A su vez, Reig, Gebhardt y Malvitano han advertido, en el contexto argentino, que al analizar los supuestos de deducciones para llegar a la renta neta «[...] no en todos los casos se está frente a gastos necesarios para obtenerla, mantenerla y conservarla [...]» (2006: 396), de modo que concluye distinguiendo tres tipos de deducciones:

1. Los resultados negativos de negociaciones, transacciones u operaciones realizadas con el propósito de obtención de beneficios, pero donde la renta no se ha manifestado en términos positivos.<sup>2</sup>
2. Los verdaderos gastos o erogaciones vinculadas con el ingreso bruto que, deducidas de él, nos llevan a la ganancia neta. Este sería el ámbito de lo causal.
3. Las deducciones que deben calificarse como exenciones objetivas o formas de inversión de rentas, en cuya virtud el IR no se paga sobre la totalidad, sino sobre el remanente luego de deducida esa inversión que se busca fomentar.<sup>3</sup> En el contexto peruano, ese sería el caso de los supuestos de los incisos ll, x y z del artículo 37 de la LIR.

<sup>2</sup> Reig, Gebhardt y Malvitano (2006: 397) se refieren a estas situaciones con el concepto de *principio de paralelismo*, según el cual son deducibles los quebrantos siempre que se verifique que en caso de haberse producido de manera correlativa ganancias o beneficios, estos se hubieran encontrado gravados con el IR.

<sup>3</sup> Reig, Gebhardt y Malvitano señalan que «en realidad, el beneficiario hace una inversión o empleo de su renta y no se está realmente ante gastos necesarios» (2006: 396).



Lo señalado por García Mullín y por Reig, Gebhardt y Malvitano no deja de tener lógica y aplicación, especialmente en lo que se refiere a los supuestos de los referidos incisos *x* y *z*, pese a que, al final del primer párrafo del artículo 37 de la LIR, luego de establecer el principio de causalidad, se señala expresamente que «en consecuencia son deducibles [...]» y se procede a listar los supuestos específicos.

Quizá por eso, en líneas generales, la doctrina nacional se ha inclinado a asumir que el conjunto de gastos establecidos en el artículo 37 de la LIR debe tener implícito el principio de causalidad.

El mismo criterio parecería tener el TF que, entre otras resoluciones, ha señalado, en la RTF 5909-2-2007, que los gastos necesarios para mantener la fuente productora de la renta también incluyen las erogaciones realizadas por las empresas con la finalidad de subvencionar los eventos organizados con ocasión de fiestas conmemorativas (gastos en el marco del inciso II del artículo 37 de la LIR), ya que existe un consenso generalizado respecto a que tales actividades contribuyen a la formación de un ambiente propicio para la productividad del personal.

En la RTF 760-4-2002, se indica que los gastos de alimentación otorgados al personal en la descarga de la mercadería (también en el marco del inciso II del artículo 37 de la LIR) son deducibles al constituir erogaciones destinadas a mantener motivado al personal para el mejor desempeño de sus funciones.

#### ***b) Tipo de causalidad exigido por la LIR***

Ahora bien, establecido que el principio de causalidad se aplica a las erogaciones destinadas como gasto, y tomando en cuenta que se mantienen limitantes o prohibiciones en los artículos 37 a 44 de la LIR, conviene analizar ahora el tipo de causalidad que exigiría la LIR.

En primer lugar, debe indicarse que, conforme al referido artículo 37 de la LIR, se ha reconocido la deducción de los gastos necesarios para producir la renta gravada. También se reconoce la deducción de los gastos necesarios para mantener la fuente productora de esa renta, entendiéndose por esta —a tenor de lo señalado en la RTF 261-1-2007—, al capital, corporal e incorporal que, al tener un precio en dinero, es capaz de suministrar una renta a su poseedor, como es el caso de las cosas, muebles e inmuebles, los capitales monetarios, los derechos y las actividades.

A su vez, a partir del primero de enero de 2004, se ha reconocido expresamente la deducción de los gastos necesarios vinculados con la generación de ganancias de capital. Conforme a ello, en sentido literal, no serían deducibles los gastos efectuados en caso que la empresa hubiera obtenido pérdidas en esa materia; no obstante, entendemos que, cuando se hace referencia a «ganancias de capital», no se está refiriendo solo al supuesto en que ellas lleguen a ocurrir realmente y debe aplicarse, por tanto, el principio del paralelismo referido líneas arriba.

Ahora bien, en el sentido que comentamos, resulta claro que también en los dos primeros casos, el gasto es deducible, incluso si no se llega a generar rentas, pues lo que importa no es la efectividad, sino su potencialidad.

Tal perspectiva ha sido asumida por el TF en la RTF 5355-1-2002, en la que se indica que el gasto por estudio arquitectónico para evaluar la posibilidad de adquirir un inmueble colindante con el fin de ampliar las oficinas de la empresa, es deducible, aunque después se deje sin efecto ese proyecto; en la RTF 343-2-2005, en la que se permite la deducción del derecho de vigencia de concesiones mineras, pese a que la explotación de la unidad minera no se realice en el ejercicio del pago de dicho derecho, en la RTF 3942-5-2005,

en la que se señala que procede considerar como gasto el efectuado en actividades destinadas a obtener mayores ingresos, inclusive, si estas fueron infructuosas. En buena cuenta, para el TF, la condición de deducibilidad del gasto no está condicionada a que la inversión sea exitosa, sino a su destino.

Un segundo tema a abordar es determinar el alcance del término «necesario» contenido en el citado artículo 37 de la LIR; esto es si se entiende en su acepción restrictiva o extensa.

Lo primero que debe señalarse es que, para analizar la causalidad del gasto, es necesario analizar el *modus operandi* del contribuyente,<sup>4</sup> lo que no se reduce solo a la actividad principal declarada en el Registro Único del Contribuyente (RUC) —cf. RTF 4572-4-2002, en la que el TF no atendió el argumento de SUNAT, para acotar la deducción de las inversiones realizadas con motivo de la participación en un proceso de privatización, de que los gastos necesarios para mantener la fuente se refieren solamente a las actividades registradas en el RUC—.

Ahora bien, hay un sector de la doctrina comparada que se adscribe a sostener que el gasto necesario debe entenderse como un gasto imprescindible; esto es que lo necesario deba entenderse referido a la imposibilidad de sustraerse al gasto para obtener el ingreso correspondiente. De hecho, en España, la jurisprudencia administrativa exigía que se pruebe la derivación de los ingresos de los gastos o, lo que es lo mismo, la existencia de la obligatoriedad o imposibilidad para sustraerse de los mismos para considerarlos deducibles.

Como puede verse, bajo esta postura, el gasto necesario lo es en cuanto sea obligatorio o imprescindible, pero, además, como consecuencia de ello mismo, debe ser directamente destinado a la generación de la renta.

En el caso peruano, este criterio ha sido tomado por el TF en contadas ocasiones. Así, en la RTF 5732-5-2003, se ha señalado que si el contribuyente probaba que el gasto realizado en la rehabilitación y reparación de una carretera era indispensable y extraordinario para poder trasladar los minerales desde el lugar de su extracción, este sería considerado como gasto necesario para efectos del IR.<sup>5</sup>

Como se ve, para el TF (criterio ratificado en la RTF 4807-1-2006), el gasto por construcción o mantenimiento de carreteras es un acto de liberalidad, y solo resulta deducible en el caso que tenga un carácter extraordinario e indispensable y tenga como fin viabilizar el transporte de bienes que produce la empresa desde o hacia sus centros de producción.

Bajo esta postura minimalista, el TF no ha admitido la deducción de gastos vinculados con la «actividad social de la empresa» y exige siempre la probanza de la relación de indispensabilidad con la renta gravada. Entre otros, en la RTF 1932-5-2004, el TF ha desconocido el gasto por construcción de carreteras y suministro de energía eléctrica a favor de una comunidad campesina cercana al centro negocial y, en la RTF 1424-5-2005, se desconoció la deducción por la compra de insumos agrícolas a favor de la comunidad cercana al centro de explotación del contribuyente.

<sup>4</sup> Cf. RTF 3964-1-2006, 1154-2-2000 y 670-1-2000.

<sup>5</sup> En la mencionada RTF, se indica que «[e]n el caso de autos, la propia Administración señala que la recurrente requería realizar dichos gastos a efecto de acondicionar las carreteras que unen los centros poblados con su yacimiento minero por encontrarse en mal estado y dificultar su acceso, con lo cual en principio no podría concluirse que se trata de una mera liberalidad a fin de beneficiar a la colectividad con el cumplimiento de tareas que corresponden al Estado».

Empero, la doctrina comparada mayoritaria aboga por entender la necesidad del gasto bajo términos amplios y extendidos, lo que parece haber sido consecuencia de un proceso de entendimiento conceptual con miras a lograr la justicia en la recaudación. No obstante lo dicho, nótese que Kaldor (citado por García Mullín) señala que «[n]o puede haber duda alguna de que la idea original de ingresos para fines de impuesto, tuvo por objeto limitar los gastos deducibles a los desembolsos directos e inevitables de esa índole. La extensión en que el concepto actual de ingreso se aparte de ella, es una medida del desgaste causado por más de cien años de implacable presión ejercida por los intereses creados» (1980: 122).

En el caso peruano, el TF —a contracorriente de una línea jurisprudencial desarrollada a su interior, que hemos referido líneas arriba— ha delineado una perspectiva amplia desde aproximadamente el año 1999. Efectivamente, el TF ha señalado en la RTF 710-2-99 que el principio de causalidad «es la relación de necesidad que debe establecerse entre los gastos y la generación de renta o el mantenimiento de la fuente, noción que en nuestra legislación es de carácter amplio, pues permite las sustracciones de erogaciones que no guardan dicha relación de manera directa». Este criterio ha sido reiterado, entre otras, en las RTF 1275-5-2004, 4807-1-2006 y 9013-3-2007.

Como se puede ver, el TF está desarrollando una línea argumentativa para adscribirse a las corrientes amplias y permite la deducción de gastos aun cuando no generen una renta inmediata y directa, sino de modo indirecto o mediato. A tal efecto, tuvo que considerar en su propio razonamiento criterios adicionales, como la normalidad, proporcionalidad o razonabilidad en

relación con la actividad económica, que pasaremos a abordar en las secciones siguientes.

## II. La normalidad y razonabilidad de los gastos

### 1. De la jurisprudencia a la norma legal

Como hemos adelantado, con la adscripción generalizada del TF a las corrientes amplias del principio de causalidad, dicho organismo tuvo que considerar, en su propio razonamiento, criterios adicionales, como la normalidad, proporcionalidad o razonabilidad en relación con la actividad económica.

Esos criterios habían sido definidos también por un sector de la doctrina tributaria como elementos del principio de causalidad. Al respecto, García Mullín ha señalado que: «[...] puede decirse que del propio principio de causalidad surgen implícitos algunos de los caracteres que deben revestir los gastos para ser deducibles: ser necesarios (algunas legislaciones hablan de “estrictamente indispensables”) para obtener la renta o mantener la fuente, ser normales de acuerdo al giro del negocio, mantener cierta proporción con el volumen de operaciones, etcétera» (1980: 122).

Así, en la RTF 691-1-99, el TF señaló que «[...] el principio de causalidad debe ser atendido, por lo cual para ser determinado deberá aplicarse criterios adicionales como que los gastos sean *normales* de acuerdo con el giro del negocio o [que] estos mantengan *cierta proporción* con el volumen de las operaciones, entre otros».<sup>6</sup> El mismo tenor utilizó el TF en la RTF 814-2-98.

En el mismo sentido, se pronunció el TF en la RTF 668-3-99 respecto a la LIR aprobada por decreto supremo 185-87-EF, que señalaba que esta: «[...] recogía

<sup>6</sup> La cursiva es nuestra.

el principio de causalidad como regla general para admitir la deducibilidad o no de los gastos y, así, determinar la renta neta de las empresas; así, prescribía, serán deducibles solo los gastos que cumplan con el propósito de mantener la fuente productora de renta o generar nuevas rentas y se debe indicar que los gastos deducibles que se expresan en el artículo 40 de dicha norma eran de carácter enunciativo, mas no taxativo, desde que pueden existir otros gastos que por el principio en mención son plausibles de ser deducidos para determinar la renta neta; para lo cual debe merituar-se si el monto del gasto corresponde al volumen de las operaciones del negocio para lo cual corresponde examinar la *proporcionalidad* y *razonabilidad* de la deducción así como el *modus operandi* de la empresa». <sup>7</sup> El mismo razonamiento fue empleado por el TF en la RTF 753-3-99.

Como podemos observar, los requisitos señalados permitían al TF adecuar en determinados casos los alcances del principio de causalidad, pero no establecían ni criterios regulares ni prácticas extendidas.

Sin embargo, se entendía que la proporcionalidad era un criterio cuantitativo vinculado con la relación entre el volumen de ventas o prestación de servicios y el gasto realizado; la normalidad aludía a que los gastos se realicen en el marco de las actividades cotidianas de la empresa y la razonabilidad operaba para dar posibilidad a que, a pesar de que el gasto no cumplía los requisitos anteriores, podría ser aceptado a partir de la situación concreta del contribuyente.

Por la impronta de la jurisprudencia del TF, con vigencia al año 2001, mediante ley 27356, el legislador estableció una tercera disposición final a la LIR en la que incorporó el desarrollo conceptual realizado por dicho organismo, pero con parámetros más definidos. <sup>8</sup> A su vez, a partir del ejercicio 2004, dichas reglas han sido recogidas en el último párrafo del artículo 37 de la LIR.

Tómese en cuenta que, respecto a la vigencia de la tercera disposición final de la ley 27356, en la Carta 044-2004-SUNAT/2B0000, la SUNAT ha indicado que «[...]tiene carácter de precisión, vale decir, es interpretativo, por lo que rige no desde la vigencia de la citada disposición final, sino que dichos criterios ya formaban parte de nuestro ordenamiento jurídico, debido a que mediante las normas interpretativas no se crean nuevas disposiciones, sino que únicamente se señala el contenido y alcance de las ya existentes considerando, entre otros aspectos, la doctrina y la jurisprudencia».

## 2. Los alcances del esquema normativo

Conforme al esquema normativo referido en el punto anterior, para efecto de determinar que los gastos sean necesarios para producir y mantener la fuente, estos deberán ser, entre otros: a) normales para la actividad que genera la renta gravada, b) razonables en relación con los ingresos del contribuyente, y, c) generales, en el caso de los gastos señalados en los incisos I y II del artículo 37 de la LIR. <sup>9</sup> Revisaremos los dos primeros supuestos.

<sup>7</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>8</sup> Aunque en aquel momento se pensó que la modificación podría configurarse como permisiva para que la Administración Tributaria tenga mayores niveles de discrecionalidad en el entendimiento del gasto, en realidad, se selló la alternativa de adoptar un criterio amplio de necesidad del gasto.

<sup>9</sup> Y a partir de 2008, también el inciso a.2 referido al aporte voluntario con fin previsional abonado en la cuenta de capitalización individual de los trabajadores, conforme a la modificación operada por la ley 28991.

### a) *La normalidad del gasto*

El segundo párrafo del artículo 37 de la LIR señala que los gastos deben ser normales para la actividad que genera la renta, lo que se ha entendido en el sentido que como tales (gastos normales) no solo debe considerarse a los gastos típicos incurridos en el desarrollo ordinario de las actividades empresariales, sino también a aquellos gastos que, directa o indirectamente, tengan por objeto la obtención de beneficios para la empresa.

En buena cuenta, se trata de un criterio de medición cualitativo del gasto, que alude a que este debe ser en sustancia destinado al objetivo de obtención de beneficios de la empresa.

Ahora bien, la jurisprudencia del TF ha incluido su evaluación respecto a este requisito en el concepto general del gasto. Esto es, con ocasión de la evaluación del principio de causalidad, se ha realizado un análisis indirecto de este subprincipio de normalidad del gasto.

Así, en la RTF 3964-1-2006, se ha indicado que, para evaluar la causalidad del gasto, es necesario analizar el *modus operandi* del contribuyente. A su vez, en la RTF 657-1-2007, el TF ha indicado que los gastos realizados a favor de terceros que proveerán de bienes o servicios al contribuyente, no son deducibles cuando, al poder este obtener algún beneficio en razón de esos gastos, el mismo se encuentra mediatizado por el beneficio directo e inmediato que obtiene ese tercero.

No obstante, en la RTF 261-1-2007, se ha precisado que los gastos financieros originados por un crédito bancario pueden dar cobertura a otro crédito de la misma naturaleza, por medio de operaciones de refinanciamiento y, si obedecen al ejercicio normal del negocio, se encuentran en relación con el mantenimiento de la fuente productora de la renta, es decir, con la conservación del capital

de trabajo de la empresa a efectos de continuar con su actividad generadora de renta.

### b) *La razonabilidad del gasto*

El segundo párrafo del artículo 37 de la LIR establece que, para determinar que los gastos son necesarios para producir y mantener la fuente, deben cumplir con criterios tales como razonabilidad en relación con los ingresos del contribuyente.

Este criterio, a decir de la jurisprudencia del TF, alude a una limitación cuantitativa, es decir, un máximo de permisibilidad de deducción. Por eso, en la jurisprudencia previa a su recepción legal, se le vinculaba con el principio de proporcionalidad.

Efectivamente, fueron las RTF 2439-4-96 y 2411-4-96 las primeras en referirse al tema y señalaban que «el monto del gasto debe corresponder al volumen de operaciones del negocio, es decir [debe considerarse] su proporcionalidad y razonabilidad».

Posteriormente, la RTF 6009-3-2004 —desmarcando los conceptos— señala que, a efectos de determinar la proporcionalidad de los conceptos deducibles con el volumen de las operaciones del negocio, no resulta idóneo el uso de la cifra del capital social de una empresa, pues dicha cifra no constituye de manera alguna un indicador del volumen de las operaciones sino que refleja una deuda de la empresa frente a los accionistas o socios y las fluctuaciones de las que puede ser objeto no guardan estricta relación con el desarrollo de las actividades económicas de la empresa.

Ahora bien, la RTF 5525-4-2008 señala que conforme al artículo 37 de la LIR, los gastos tienen que cumplir con el criterio de razonabilidad en relación con el ingreso del contribuyente, por lo cual la compra de combustible debe ser razonable respecto a las horas

trabajadas por la maquinaria que utilizó dicho combustible a efectos de su deducibilidad.

Finalmente, la RTF 4212-1-2007 señala que, tomando en cuenta que el IR es un tributo de determinación anual, la razonabilidad respecto al pago de gratificaciones extraordinarias debe establecerse en función de la relación existente entre aquellas y los ingresos correspondientes a un determinado ejercicio.

### III. La acreditación del gasto y su causalidad

#### 1. Las operaciones reales y las operaciones fehacientes

Como señalamos, debe entenderse que el gasto deducible de la renta bruta, en la determinación del IR de tercera categoría, no debe ser ajeno a la empresa, sino, por el contrario, debe ser propio de la empresa; es decir, el gasto aceptado será el que se caracterice por tener alguna relación lógica con los objetivos del emprendimiento empresarial.

Aunque en las normas del IR no haya mención expresa sobre la veracidad o realidad de las operaciones que están vinculadas con el gasto, de suyo se entiende que debemos estar ante un gasto preexistente y sobre el cual hay —por lo menos— indicios razonables de su *fehaciencia*; dicho de otra manera, para la determinación del IR, se está considerando a un gasto respecto del cual puede tenerse razonable confianza de su ocurrencia y su utilización.

Cabe señalar que, en el artículo 44 de la Ley del IGV e ISC (LIGV), se ha establecido que es operación no real:

- a) Aquella en la que si bien se emite un comprobante de pago o nota de débito, la operación gravada que consta en este es inexistente o simulada y permite determinar que nunca se efectuó la transferencia

de bienes, prestación o utilización de servicios o contrato de construcción.

- b) Aquella en que el emisor que figura en el comprobante de pago o nota de débito no ha realizado verdaderamente la operación y se había empleado su nombre y documentos para simular dicha operación.

No obstante lo señalado por la norma citada, la descripción de operación no real del IGV, por su tipicidad, es reducida en comparación con la abierta noción de operación no fehaciente aplicable al IR, la misma que ha sido desarrollada a partir de la abundante casuística que ha sido materia de pronunciamientos por parte del Tribunal Fiscal.

#### 2. La acreditación del gasto causal y su *fehaciencia*

Como ya se adelantó, en la determinación del IR de tercera categoría, se aceptará al gasto en tanto pueda tenerse confianza de su ocurrencia y su utilización a partir de una razonable acreditación.

No se trata, ciertamente, de la demostración de una verdad o realidad en términos absolutos, hecho que sería una exigencia irrazonable dada la variedad y volumen de las operaciones, sino en puridad lo requerido es acreditar que el gasto es fidedigno o digno de fe o confianza.

Aquí cobra particular importancia la prueba, es decir, la acreditación de la *fehaciencia* del gasto causal mediante medios probatorios u otros instrumentos que puedan usarse con el mismo propósito.

Debe partirse de la base de que es un deber y un derecho del contribuyente acreditar de manera razonable el gasto y su causalidad. Es un deber de colaboración y un derecho de defensa y, en general, al debido procedimiento administrativo.

Sin embargo, la Administración Tributaria también tiene el deber de verificar los aspectos que son motivo de sus decisiones, en virtud al principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Adicionalmente, tenemos la extensión de las reglas del *onus probandi* en sede administrativa tributaria, por el cual, en principio, la carga de la prueba corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión o a quien contradice mediante la alegación de nuevos hechos.

En realidad, la acreditación o desconocimiento de la *fehaciencia* del gasto causal deberá ser una labor conjunta de la Administración Tributaria y el contribuyente, en el que se brinde mayor énfasis a uno de los dos según las características del caso concreto.

Ahora bien, la causalidad del gasto —para producir rentas gravadas o mantener su fuente— puede ser entendida en función de distintas clasificaciones. Así, puede hablarse de un plano objetivo y otro subjetivo de la causalidad del gasto. En el primer caso, tendremos aquellos gastos que hay que sufragar con carácter obligatorio o de manera indispensable (como son los establecidos por ley o los que corresponden a servicios públicos, por ejemplo) y, en el segundo, podríamos encontrar a aquellos que provienen de decisiones de la gestión empresarial.

La acreditación de la *fehaciencia* del gasto será mayor cuando el egreso se encuentre más en un plano subjetivo que en el plano objetivo.

Así, algunas veces la relación de causalidad del gasto puede verse cuestionada por el alejado nivel de vinculación con la generación de rentas gravadas o el mantenimiento de su fuente.

En esa perspectiva, se puede hablar de dos niveles de acreditación del gasto; en primer lugar, tenemos el del gasto mismo, es decir que la operación en la cual se generó el egreso (compras o prestación de servicios) fue real y que tuvo un destino (por ejemplo, su transferencia) y, de otro lado, es preciso acreditar de qué manera dicho gasto contribuyó en la generación de rentas gravadas o el mantenimiento de su fuente.

Para el TF, el gasto o, por lo menos su *fehaciencia*, debe encontrarse suficientemente acreditado. Los comprobantes de pago y los registros contables no son suficientes. Esta es una tendencia jurisprudencial consolidada en los últimos años.

En algunos casos, se ha señalado que los documentos genéricos no son suficientes para acreditar el gasto si no hacen referencia a los bienes adquiridos, aunque se cuente con facturas y se hayan realizado los registros contables.

Ello va en la perspectiva, también del TF, de que los gastos que son susceptibles de ser deducidos tienen que cumplir con el principio de causalidad y ser —probablemente— reales, es decir que las partes que figuran en el comprobante de pago (vendedor y comprador) hayan participado en la operación, además que la operación misma sea fehaciente.

Inclusive, en instancia del TF, se ha dado amplia oportunidad de acreditar el gasto, bajo los límites que establece el Código Tributario. En caso que ello no sea suficientemente acreditado, el gasto será rechazado.

A veces, el TF ha sido concluyente en el sentido de que los documentos presentados en todas las etapas del procedimiento contencioso tributario resultan insuficientes para acreditar de manera fehaciente la realización de las operaciones, así como su vinculación con la generación de la renta o el mantenimiento de su fuente.

En el caso de compras y transferencias de bienes, por ejemplo, debe acreditarse la adquisición del bien y su transferencia, además del traslado, de corresponder. Los documentos de control de ingreso y salida de almacén y las guías de remisión son indispensables para tal propósito, documentos que además permiten corroborar las fechas y oportunidades del movimiento de mercadería y bienes en general.

En cuanto al valor probatorio de los contratos civiles y mercantiles, debe entenderse que dichos acuerdos y los documentos que los contienen son una prueba más que acompaña al conjunto de pruebas que el contribuyente está en el deber de acopiar, exhibir y presentar a la Administración Tributaria.

Finalmente, el TF ha señalado que, para acreditar la deducción de egresos relativos a determinados activos,

es preciso sustentar el título y modo en que el contribuyente los ostenta. Si el contribuyente no mantuvo algún vínculo del activo, el egreso en dicho bien no es causal y, por tanto, no es deducible.

### Referencias bibliográficas

GARCÍA MULLÍN, Juan Roque

1980 *Impuesto sobre la Renta. Teoría y Práctica del Impuesto*. Santo Domingo: ICT.

REIG, Enrique Jorge, Jorge GEBHARDT y Rubén MALVITANO

2006 *Impuesto a las Ganancias*. Undécima edición. Buenos Aires: Macchi.

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2009

Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2009

Correspondencia: lduran@pucp.edu.pe



# Sobre la causalidad de los gastos deducibles para efectos del impuesto a la renta. Un enfoque empresarial

## Deductible expenses for effects of the income tax. A business approach

Juan Santiváñez Guarniz

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Ciencias Administrativas

### Resumen

Las normas tributarias del impuesto a la renta señalan que para que un gasto sea deducible de impuestos debe cumplirse con el principio de causalidad; además señalan dichas normas que los gastos deben ser necesarios para generar renta y cumplir con criterios de razonabilidad del gasto, generalidad, entre otros.

Mostrar que un gasto es necesario es una tarea compleja que en la mayoría de los casos obligará —a la persona que quiera determinar esa necesidad— a evaluar aspectos internos de las empresas, como estrategias empresariales, políticas internas, entre otros. Además de la complejidad analítica de esos temas, subsistirá siempre el aspecto subjetivo de parte del evaluador.

Este artículo propone precisamente esa dificultad en demostrar si un gasto es necesario o no, a través del análisis de un caso real donde la Administración Tributaria objeta los gastos de un contribuyente por no considerarlos necesarios para el giro del negocio.

**Palabras clave:** lujo, gasto, deducible, causalidad.

### Abstract

The fiscal charges of the income tax state that if we want to consider an expense as deductible it must fulfill the causality principle, apart from that, they state rules that expenses are necessary to generate income and fulfill the criterion of reasonable expenses, majority among others.

Showing that an expense is a necessity is a complicated task that in many cases will force — the person to determine that necessity — to examine internal aspects of the company, as business strategies, internal policies, etc. Apart from the analytical complexity of these topics, there will be the subjective aspect from the point of view of the outside observer.

This article pretends to show the difficulty to decide if an expense is necessary or not, through the analysis of a real case where the tax system denies expenses of a taxpayer because they were not considered necessary for that kind of business.

**Key words:** luxury, expense, deductible, causality.

Por medio del análisis de un caso real, procederemos a demostrar que resulta impracticable para un tercero a una empresa demostrar si la cuantía de los gastos incurridos tiene relación con los ingresos obtenidos y si es posible calificar alguno de esos gastos como de lujo, por ende, calificarlos como innecesarios y, consecuentemente, no deducibles para efectos del impuesto a la renta.

### **Antecedentes del caso por analizar**

Durante el año 2000, una empresa peruana, a la que llamaremos «la compañía», contaba con veinticinco vehículos a disposición de ciertos trabajadores para ser utilizados en las actividades asociadas al desempeño de sus funciones. Estos vehículos fueron adquiridos por la compañía mediante contratos de arrendamiento financiero con un banco local.

La gerencia de la compañía, sobre la base de las correspondientes normas internacionales de contabilidad, en particular la Norma Internacional de Contabilidad 17, reconoció estos vehículos, en sus estados financieros, como unidades de transporte y, consecuentemente, reconoció gastos por concepto de depreciación y otros gastos asociados, tales como seguros, mantenimiento, entre otros, durante el año 2000. Asimismo, basada en su interpretación sobre la legislación tributaria vigente aplicable, reconoció como gasto deducible para propósitos del impuesto a la renta las cuotas pagadas por los contratos de arrendamiento financiero, luego de efectuar una conciliación entre sus gastos contables (depreciación) y la normativa tributaria (cuotas de leasing).

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), en su revisión del impuesto a la renta, declarado por la compañía por el año 2000, determinó que las cuotas pagadas por concepto de

arrendamiento financiero reconocidas como gasto tributario y otros gastos asociados no se encontraban dentro del marco de la legislación vigente a esa fecha y, en consecuencia, emitió una resolución de determinación de un impuesto a la renta calculado en defecto por, aproximadamente, S/.2.200.000 relacionado con este concepto (cifra actualizada con una resolución de intendencia emitida el 28 de febrero de 2007).

De la lectura de la mencionada resolución y resoluciones anteriores sobre el mismo caso, se entiende que los principales argumentos de la SUNAT se basan en la falta de causalidad entre los gastos reconocidos y los ingresos generados asociados con esos gastos al considerar que los vehículos que representan el gasto no están asociados con actividades necesarias para la compañía y, por lo tanto, no representan actividades que generen renta gravable para la misma. En consecuencia, no deben ser determinados como gasto deducible para propósitos del impuesto a la renta. Asimismo, en dichas resoluciones, se señaló que muchos de los vehículos eran de «lujo» y por un valor que excedería el necesario para llevar a cabo las operaciones.

A la fecha, la compañía efectúa las acciones legales correspondientes ante el Poder Judicial del Perú para que se emita una sentencia final sobre el tema.

En este contexto, vamos a efectuar un análisis de la situación y presentar conclusiones sobre la razonabilidad financiera y económica de las transacciones y gastos señalados en los párrafos anteriores; además, se tomará como referente el principio de causalidad.

### **Análisis. Aspectos cualitativos y de principios económicos y financieros**

Determinar la relación de causalidad entre gastos e ingresos para establecer si los gastos fueron necesarios

o están asociados directa o indirectamente con los ingresos generados en un negocio es una tarea compleja y, en muchos casos, impracticable, más allá de un estimado razonable sobre esa causalidad. No existe principio contable, financiero o económico que regule esa determinación. En este sentido, cualquier reglamentación tributaria o de otra índole que pretenda considerar esa relación de causalidad debe, a nuestro entender, establecer reglas claras para su determinación y no solamente hacer referencia a la causalidad que debe existir entre ingresos y gastos. El análisis, en la práctica, es muy complejo y depende, en muchos casos, de características particulares de los negocios y va más allá de definiciones teóricas.

Con relación al principio de causalidad, el artículo 37 de la ley del impuesto a la renta señala: «A fin de establecer la renta neta de tercera categoría se deducirá de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, así como los vinculados con la generación de ganancias de capital, en tanto la deducción no esté prohibida por esta ley [...]».

Como se puede apreciar, lo normado, con relación a si un gasto es deducible de impuestos o no, es bastante general, pues señala como deducibles a «los gastos necesarios para producir la renta y/o mantener la fuente».

En adición, de acuerdo con la resolución del Tribunal Fiscal 04807-1-2006, se precisa que «el principio de causalidad es la relación de necesidad que debe establecerse entre los gastos y la generación de renta o el mantenimiento de la fuente, noción que, en nuestra legislación, es de carácter amplio [...]».

Además, el Tribunal Fiscal, en su resolución 03942-5-2005, señala haciendo referencia al artículo 37 de la ley del impuesto a la renta que «[...] la norma expuesta recoge el denominado principio de causalidad según

el cual todo el gasto debe ser necesario y vinculado a la actividad que se desarrolla, debiendo apreciarse ello considerando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el modus operandi del contribuyente [...]». La resolución del Tribunal Fiscal 03964-1-2006 afirma lo mismo.

Como se puede apreciar, la definición del principio de causalidad es bastante amplia y otorga diversos elementos para el análisis. Es importante precisar que, en adición a lo señalado por las normas tributarias, no existe principio contable, financiero o económico que regule la determinación de qué se considera lujo y qué se considera un gasto razonable o un gasto que no es de «lujo».

Asimismo, de acuerdo con lo señalado por el tributarista Jorge Luis Picón Gonzales (2007: 31) «[...] si la exigencia establecida en la norma es que un gasto para ser deducible debe ser necesario, es decir, indispensable para la generación de las rentas gravadas. Si es que la respuesta fuera afirmativa, estaríamos ante una situación complicada, debido a que una persona ajena a la empresa y, probablemente, sin ningún conocimiento del negocio, podría cuestionar si los gastos que realizó son verdaderamente necesarios».

Con relación a una definición contable sobre este tema, podemos tomar nota de lo señalado en el párrafo 95 del Marco Conceptual para la preparación y presentación de los estados financieros, que señala que: «Los gastos se reconocen en el estado de resultados sobre la base de una asociación directa entre los costos incurridos y la obtención de partidas específicas de ingresos. Este proceso, al que se denomina comúnmente correlación de gastos con ingresos, implica el reconocimiento simultáneo o combinado de unos y otros, si surgen directa y conjuntamente de las mismas transacciones u otros sucesos». Nos damos

cuenta de que tampoco las normas internacionales de información financiera regulan en detalle la cuantía de los gastos.

Para continuar con el análisis, debemos mencionar que los ingresos que genera un negocio están asociados a una serie de actividades previas que se ejecutan en cada uno de los ciclos o procesos del negocio para, de ese modo, tener un producto o servicio disponible para su venta. Algunas de estas actividades requerirán del uso de ciertas herramientas o acciones específicas para un desenvolvimiento adecuado o, por lo menos, requerido por cada organización. La cuantía de las acciones o herramientas a utilizar dependerá de las decisiones particulares que se tomen en cada empresa, pues los objetivos y, en consecuencia, las acciones necesarias para su consecución variarán de una empresa a otra.

En este contexto, la SUNAT cuestiona que los gastos de las cuotas de arrendamiento de vehículos y otros asociados son necesarios para la ejecución de diversas actividades específicas de la compañía. Asimismo, está concluyendo que los vehículos en mención eran de «lujo» y, por lo tanto, no necesarios para las acciones de generación de ingresos.

Sobre estos puntos, es imprescindible plantear algunos cuestionamientos acerca de la complejidad de esa determinación:

- ¿Cómo se podría definir o reglamentar si un bien (vehículo) y sus gastos relacionados (gasolina, depreciación o cuotas de arrendamiento financiero de ser el caso) son de «lujo»?
- ¿Quién podría efectuar esa determinación sin que la misma se encuentre influida por análisis subjetivos y no puramente objetivos?

Para el caso que nos toca analizar, la SUNAT establece que los vehículos son de lujo y no necesarios para las actividades.

- ¿Cuáles son los argumentos objetivos que se utiliza para llegar a esa conclusión?
- ¿Se conoce la estrategia de la empresa, su posicionamiento en el mercado, sus planes a corto y largo plazo, su estrategia de relación interna con los trabajadores, etcétera como para señalar que un vehículo o un determinado gasto es de lujo o necesario?

Para enfocar lo mencionado en el párrafo anterior, desde otro punto de vista, se presenta el siguiente escenario:

- Se entiende que las remuneraciones de los trabajadores de una empresa son gastos de la misma que se asocian directa o indirectamente con la generación de ingresos. En este orden de ideas, una empresa cuenta con un gerente que es remunerado con la compensación promedio del mercado; otra empresa, sin embargo, contrata a otro gerente de las mismas características y experiencia que el primero para una posición similar, pero le paga el doble de la compensación promedio del mercado. ¿Es acaso este segundo gerente un «gerente de lujo»? ¿Cuánto de la remuneración de este segundo gerente es considerada como gasto necesario para el negocio? ¿Cuánto de su compensación sería considerada «de lujo» y, en consecuencia, no aceptada como gasto para propósitos del impuesto a la renta?

Por otro lado, un ejemplo claro de la complejidad que reviste el tema que se analiza se puede ilustrar con la publicidad que efectúan las empresas. ¿Cuánto de esta publicidad realmente permite la generación de ingresos? ¿Habrán campañas de publicidad que sean malas o no exitosas en las que se pueda medir que los ingresos

generados fueron menores a los gastos incurridos en la campaña publicitaria? ¿En esos casos se aceptaría como deducible todo el gasto para propósitos del impuesto a la renta? ¿Cómo haría el ente regulador para determinar la parte no deducible?

Con estos ejemplos, se pretende ilustrar que establecer, en forma exacta, la relación de causalidad entre ingresos y gastos y determinar si ciertos gastos son necesarios o no para un negocio es una tarea muy compleja y, en ningún caso, podría realizarse sin tomar en cuenta aspectos de estrategia de negocio, visión de corto y largo plazo, metas y objetivos, procesos internos y de relaciones con el personal, entre otros.

Para una empresa, puede no ser necesario el uso de vehículos por parte de su personal y le bastaría que los mismos se transporten por otros medios (taxi o bus, por ejemplo). Sin embargo, para otra empresa del mismo giro, envergadura e industria podría ser que invertir en vehículos para el personal tenga el objetivo de beneficiar a sus clientes y a su personal, todo ello para obtener mayores ingresos no solo en el corto, sino en el largo plazo y de acuerdo con sus decisiones estratégicas y objetivos. Puede ser que para esta segunda empresa los aspectos de imagen que proyecta su personal al mercado sea un factor crítico de éxito para cimentar relaciones con los clientes y obtener, así, mayores ingresos a futuro. Asimismo, puede ser que, al elegir esa opción, le brinde más confort a sus empleados, estos se sientan más a gusto y convertirlos en sujetos más productivos en sus actividades, lo que conlleva a mayor generación de ingresos.

- ¿Cómo podría un tercero determinar qué es necesario o no que gaste una empresa sin considerar al menos aspectos de negocio y plan empresarial?

Siguiendo con los ejemplos, una empresa puede decidir enviar de viaje por avión a uno de sus empleados

a una provincia para efectuar una venta, mientras otra podría decidir enviarlo por bus. ¿Estaría acaso la primera incurriendo en gastos de transporte «de lujo»? ¿Sería reparado parte de ese gasto por no considerarse necesario para la generación de ingresos? ¿No podría ser que la empresa que envía al empleado por avión lo haga principalmente por: a) para que sea un viaje más rápido y el empleado pueda volver antes para realizar mayores actividades generadoras de ingreso, b) evitar un viaje largo que pudiese agotar al personal, c) llegar simplemente antes que un competidor, entre otros?

Finalmente, como los ejemplos señalados en este artículo, podríamos listar otros en los que se establezca que los gastos en los que incurre o no un negocio se realizan de una manera y cuantía, a partir de lo que busca la empresa en cada fase determinada de su desarrollo. Así, establecer causalidades entre gasto incurrido e ingreso generado es muy difícil de determinar con exactitud y, mucho menos, por un tercero ajeno a la empresa, sin tomar en cuenta todos los aspectos de negocio que se manejan en un entorno cambiante.

## Conclusiones

Dentro de la normativa internacional, no se conoce alguna norma contable, económica o financiera que regule qué gastos son necesarios o no para los negocios, salvo el principio de asociación que vincula el gasto relacionado con un ingreso (conocido como principio de causalidad). Es decir, no hay norma contable, económica o financiera que precise la cuantía de los gastos con relación a los ingresos generados.

La determinación, para efectos tributarios, con exactitud, de la causalidad entre ingresos y gastos es una tarea, en muchos casos, muy compleja y, a nuestro entender, deben tomarse en cuenta aspectos principales del negocio como plan estratégico, objetivos y metas

a corto y largo plazo, estrategias de posicionamiento, procesos internos y estrategias en relación con el personal con la finalidad de determinar, al menos en forma razonable, la mencionada causalidad.

Cuestionamos cualquier intento del legislador de aprobar leyes tributarias que pongan límites a determinados gastos, como por ejemplo, los gastos de representación, cuyo tope es del 0,5% de los ingresos gravables anuales.

No existe ninguna norma contable internacional ni algún criterio claro que defina lo que significa «de lujo»; por lo tanto, resulta casi imposible definir si lo que la SUNAT indica como tal, para efectos del presente artículo, sea cierto.

## Referencias bibliográficas

PICÓN GONZALES, Jorge Luis

2007 *Deducciones del impuesto a la renta empresarial. ¿Quién se llevó mi gasto? La ley, la Sunat o lo perdí yo.* Lima: Dogma.

«Decreto Supremo 179-2004-EF. Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta». *El Peruano* [Lima], 8 de diciembre de 2004.

Resolución del Tribunal Fiscal [Perú] 03942-5-2005

Resolución del Tribunal Fiscal [Perú] 03964-1-2006

Resolución del Tribunal Fiscal [Perú] 04807-1-2006

Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)

Fecha de recepción: 30 de octubre de 2008

Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2009

Correspondencia: jsantivanez@pucp.edu.pe

## Valoración de empresas: en busca del precio justo Business valuation: Looking for the right price

Alejandro Narváez Liceras

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Ciencias Administrativas

### Resumen

Académicos y profesionales del mundo de los negocios han señalado, más de una vez, que la valoración de empresas es, en gran medida, un arte para manejar los números a partir de unos objetivos definidos. Sin duda, algo de cierto puede haber en esta afirmación; sin embargo, realizar esta actividad requiere del conocimiento profundo de las dificultades y problemas asociados para asignarle el valor *real* a una empresa en marcha. Este artículo tiene como objeto examinar diversos aspectos de la valoración de empresas mediante la aplicación del método de los rendimientos futuros. Se explica alguna de las razones por las cuales se elige este método y se aborda la forma en la que se cuantifican las variables que intervienen.

**Palabras clave:** valoración de empresas, flujos de caja, tasa de actualización, coeficiente beta, costo medio ponderado de capital.

### Abstract

More than once professional and academic people from the business world have noted that the Business valuation is in most of the cases, an art to manage numbers with the intention of some established objectives. No doubt, there is something certain in this phrase, but to do this we need a deep knowledge of the related difficulties and problems to assign the real value to an on going company. The objective of this article is to examine different aspects of business valuation through the use of future outputs. We will explain some of the reasons why we chose this method and we will mention the way we quantify the related variables.

**Key words:** Business valuation, cashflows, updating tax, beta coefficient, half cost adjust to the capital.

## 1. Consideraciones previas

Actualmente, la valoración de empresas no solo se ve como una actividad de aplicación específica al servicio de una eventual operación de adquisición o fusión, sino que también es una excelente herramienta de planificación y gestión de negocios a mediano y largo plazo. Por ello, conocer cuánto vale una empresa en marcha en un momento concreto del tiempo es una de las cuestiones que importa mucho, principalmente a quienes están ligados al mundo de los negocios.

En el proceso de valoración de una empresa o activo, es necesario que, previamente a la adopción del método a seguir, se conozcan la finalidad de la valoración, la tipología, características y situación real en que se encuentra la empresa objeto de valoración.

Para poder valorar correctamente una empresa, hay que conocerla previamente, analizando toda la información disponible acerca del sector en el que compete, su posición relativa (fortalezas y debilidades), sus planes futuros, etcétera, que serán determinantes para adoptar el método o métodos de valoración que se consideran pertinentes, es decir, efectuar lo que comúnmente se conoce como *due diligence*.

Siempre es recomendable conocer y utilizar una metodología de valoración para que, mediante un proceso lógico de análisis de la situación de la empresa, consolidación de la información obtenida y utilización del método de valoración adecuado, se desarrolle un correcto informe del trabajo.

Existen inconvenientes en casi todos los métodos de valoración conocidos, lo cual genera que, en la práctica, rara vez sean aplicables tal y como figuran en los manuales y revistas especializadas o que, en su aplicación, lleven a decisiones erróneas. En general, los métodos teóricamente más idóneos son los más difícilmente

aplicables y los de fácil aplicación dan resultados dudosos. En ambos casos, se debe, principalmente, a la necesidad y el costo de realizar estimaciones fiables. No obstante, el método de descuento de flujos de caja de libre disposición (*free cash flow*) parece ser el más perfeccionado y robusto que existe, razón por la cual se presenta en este trabajo una descripción sintética de la metodología que debe seguirse para su correcta aplicación.

## 2. Método del rendimiento futuro esperado

El fin de la valoración condiciona el método que se debe aplicar. Por eso, toda valoración debe comenzar con una reunión entre el solicitante de la valoración y el valorador (tasador) en la que queden establecidos, con la mayor claridad posible, los fines que se persiguen, y se llegue a un claro entendimiento del procedimiento a seguir.

Cuando nos referimos a la valoración de empresas, queremos indicar que se trata de valorar la empresa en su conjunto y como un negocio en marcha. Hay que distinguir esta valoración de la simple valoración de activos fijos individualmente, aunque estos, además, deben ser valorados cuando se valora la empresa como una unidad económica.

En teoría, existen numerosos métodos de valoración de empresas; sin embargo, suelen agruparse principalmente en tres tipos: métodos basados en el análisis de los estados financieros, métodos basados en la cotización bursátil y métodos basados en la actualización de los flujos o rendimientos futuros esperados.

En la práctica, el método basado en la actualización de los rendimientos futuros esperados es el más utilizado para la valoración de empresas, por su capacidad analítica y rigor, si bien su aplicación no está exenta de dificultades. Su principal ventaja se encuentra en



el hecho de posibilitar el examen de los factores que crean o destruyen valor para la empresa y reconocer de forma explícita el diferente valor temporal del flujo de caja de la empresa.

El método basado en la actualización de los rendimientos futuros parte del principio de que, para el comprador de una empresa, por ejemplo, el pasado tiene poca importancia, pues lo que le interesa conocer es el potencial de generar rendimientos o flujos de caja en el futuro. Esto quiere decir que hay que realizar una previsión de los rendimientos de la empresa; más exactamente, se debe elaborar estados de ganancias y pérdidas y balances proyectados para los años futuros. Como el método se basa en predicciones, los resultados pueden ser erróneos, si tales estimaciones son equivocadas.

Con el fin de evitar posibles errores, es muy importante empezar la valoración con un análisis exhaustivo del sector y de la empresa, revisando, en colaboración con el equipo directivo, la fuerza relativa de los proveedores, clientes, competidores actuales y futuros, planes futuros, sustitutivos potenciales de productos o servicios de la empresa, expectativas de crecimiento del sector, sus factores críticos de éxito, composición del accionariado, proyectos I+D+i, posibles sinergias<sup>1</sup> que pueda representar para el comprador, etcétera. Asimismo, en relación con estos factores, se examinarán cuáles son las fortalezas y debilidades de la empresa valorada.

Un nuevo paso necesario es la valoración del pasivo de la empresa. El momento más importante es el establecimiento de cuáles son las alternativas posibles

y razonables para el futuro de la empresa. Cuando se establezcan, no hay que olvidar que una de estas alternativas es siempre la liquidación del negocio. Cada una de estas alternativas debe ser valorada por el método de actualización de los flujos de caja y, lógicamente, elegiremos de entre las posibles aquella que produzca mayores rendimientos. El valor que resulte de analizar esta alternativa será el valor de la empresa.

### a) Cálculo de los flujos de caja futuros

Si suponemos que se dispone de información primaria y directa proporcionada por la dirección de la empresa, se tratará de calcular, con determinados supuestos de comportamiento del entorno, sector y empresa, cuáles serían los distintos flujos de entrada y salida de caja: operativos, de inversión y financieros. Se trata, en definitiva, de efectuar proyecciones sobre inversiones en el horizonte de tiempo fijado y la forma como deben financiarse dichas inversiones, etcétera. En suma, se trata de formular estados financieros proyectados (estado de ganancias y pérdidas y balances).<sup>2</sup>

Según lo dicho, los flujos de caja futuros de libre disposición (FCF),<sup>3</sup> que se toman para la valoración de un año cualquiera, se pueden definir de la siguiente manera:

$$FCO = BN + Dp + GFni$$

Luego,

$$FCF = FCO - Iaf - Ict + VRafb + VRct$$

<sup>1</sup> Cuando se logra incrementar el valor de mercado de la empresa para sus accionistas o los *stakeholders*, es decir, cuando el resultado es superior a la suma de las partes, se habrá producido una sinergia positiva; de lo contrario, habrá surgido una sinergia negativa.

<sup>2</sup> El periodo de proyección explícito abarca, generalmente, entre 8 y 10 años, cuestión que depende del tamaño o sector al que pertenece el negocio.

<sup>3</sup> El FCF representa el flujo de caja disponible para todos los proveedores de recursos o fondos de la empresa (accionistas y prestamistas o acreedores).

Donde:

- $FCO$  : Flujo de caja operativo  
 $BN$  : Beneficio (utilidad) neto después de impuestos  
 $Dp$  : Depreciación (amortización)  
 $GFni$  : Gastos financieros netos de impuesto  
 $Iaf$  : Inversiones en activo fijo  
 $Ict$  : Inversiones en capital de trabajo  
 $VRafb$  : Valor de recuperación de activos fijos dados de baja  
 $VRct$  : Valor de recuperación del capital de trabajo

El valor total de la empresa vendría determinado en el momento presente por el valor actual de los flujos de caja libres futuros ( $VAFCF_E$ ) más el valor residual actualizado de la empresa, según la tasa de descuento considerada relevante para el caso. Es decir:

$$VAFCF_E = \sum_{t=1}^n \frac{FCF_t}{(1+CMPC)^t} + \frac{VR_n}{(1+CMPC)^n} \quad (1)$$

lo que es lo mismo,

$$VAFCF_E = \frac{FCF_1}{(1+CMPC)} + \frac{FCF_2}{(1+CMPC)^2} + \dots + \frac{FCF_n + VR_n}{(1+CMPC)^n} \quad (1')$$

Donde:

- $n$  : número de años (1, 2, ...n)  
 $FCF_t$  : Flujo de caja futuro de libre disposición en el momento  $t$   
 $CMPC$  : Costo medio ponderado del capital  
 $VR_n$  : Valor residual de los FCF esperados después del periodo con previsiones explícitas del año  $n$

## b) Estimación de la tasa de actualización

En la práctica, se considera relevante utilizar la tasa correspondiente al coste medio ponderado del capital de la empresa (CMPC).<sup>4</sup> Para su cálculo, es necesario definir la combinación de recursos ajenos o deuda y recursos propios que se juzgan adecuados y conocer el costo de cada uno de ellos, como sigue:

$$CMPC = W_{RA} * K_{RA} (1 - t) + W_{RP} * K_{RP} \quad (2)$$

O lo que es igual:

$$CMPC = K_{RA} (1 - t) * \frac{RA}{RA + RP} + K_{RP} * \frac{RP}{RP + RA} \quad (2')$$

Donde:

- $K_{RA}$  : Costo de los recursos ajenos neto de impuestos  
 $t$  : Tasa del impuesto a la renta sobre beneficios  
 $W_{RA}$  : Ponderación de los recursos ajenos en la estructura financiera esperada  
 $K_{RP}$  : Costo de los recursos propios o costo de oportunidad de los accionistas  
 $W_{RP}$  : Ponderación de los recursos propios en la estructura financiera esperada o deseada

## c) Estimación del costo de los recursos propios

El costo de los recursos propios ( $K_{RP}$ ) es el más complicado de estimar. En la práctica, resulta de aplicar el modelo de equilibrio de activos financieros (Capital Asset Pricing Model, CAPM), que vendría a ser la suma de una tasa libre de riesgo (bonos del Estado a largo plazo) más una prima de riesgo ( $P_r$ ) multiplicado por un coeficiente beta.<sup>5 6</sup> En el gráfico 1,

<sup>4</sup> En inglés, Weighted Average Cost of Capital (WACC).

<sup>5</sup> El modelo de equilibrio de activos financieros (CAPM, por sus siglas en inglés) es una técnica de valoración de activos que relaciona el riesgo y la rentabilidad esperada. Permite determinar cuál es la cartera de renta fija y acciones que proporcionan la mayor rentabilidad esperada asumiendo un riesgo dado.

<sup>6</sup> El modelo CAPM fue desarrollado, inicialmente, por W. Sharpe (1964) —galardonado con el premio Nobel—, seguido por J. Lintner (1965) y, posteriormente, por el también galardonado R. Merton (1973).

se muestra el resultado de un estudio empírico realizado en Estados Unidos de América (1999), que consistió en encuestas a los Chief Financial Officers (CFO) o directores financieros y respondieron 392 encuestados. El 73,5% de los entrevistados dijo que el CAPM era el método más usado para calcular el costo del capital propio. Los resultados de dicho estudio fueron publicados en mayo de 2000. El cálculo es el siguiente:

$$K_{RP} = R_f + P_r * \beta \quad (3)$$

O lo que es lo mismo,

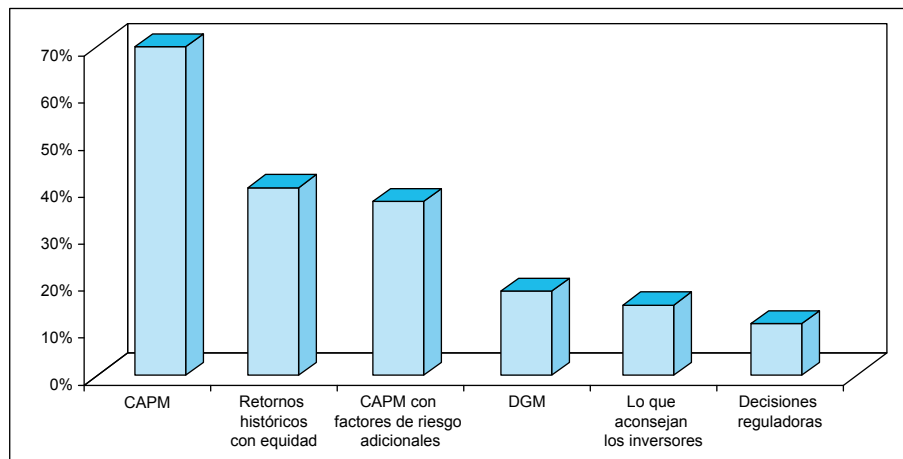
$$K_{RP} = R_f + (R_m - R_f) * \beta \quad (3')$$

Donde:

- $P_r$  : Prima de riesgo del mercado ( $R_m - R_f$ )
- $R_f$  : Rentabilidad de activos financieros libre de riesgo (bonos del Estado de largo plazo)
- $\beta$  : Coeficiente beta o riesgo sistemático de las acciones de la empresa<sup>7</sup>
- $R_m$  : Rentabilidad media del mercado de renta variable a largo plazo
- $R_m - R_f$ : Prima de riesgo del mercado de renta variable<sup>8</sup>

En el país, no se tiene el coeficiente beta sectorial, debido a que el mercado de valores de Lima es pequeño y cotizan en este pocas empresas, por lo que es práctica habitual recurrir a los betas de las empresas estadounidenses principalmente. El gráfico 2 muestra betas de empresas estadounidenses por sectores.

**Gráfico 1**  
**Métodos más utilizados para el cálculo del costo de los recursos propios**

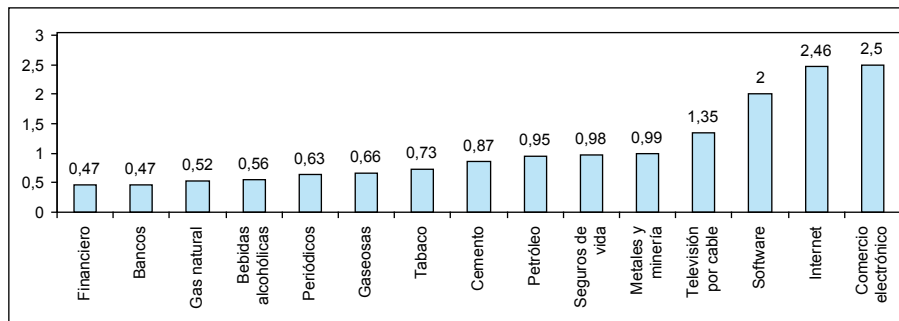


Fuente: Graham y Harvey (2001)

<sup>7</sup> La beta de una acción mide el riesgo incremental que aporta una acción a una cartera de valores diversificada. Este riesgo, denominado riesgo sistemático o riesgo de mercado, es el que no se puede eliminar al formar una cartera o portafolio de inversión diversificado.

<sup>8</sup> La prima de riesgo ( $P_r$ ) se suele añadir la prima de riesgo país: *spread* del *yield* soberano multiplicada por la desviación estándar del IBVL y dividida por la desviación estándar del bono soberano peruano emitido en dólares.

**Gráfico 2**  
Beta de las empresas de Estados Unidos de América por sectores



El método del flujo de caja libre descontado (*free cash flow*) incorpora un criterio de mercado, el costo de oportunidad del capital que los inversores exigen para proyectos de riesgo similar, que obliga a considerar el impacto a largo plazo de las decisiones empresariales sobre la capitalización bursátil de la sociedad y de la riqueza de sus accionistas.

Desde este enfoque, el valor de la empresa se considera en función de los aspectos fundamentales: la contribución positiva o negativa de cada una de las estrategias de inversión o de financiación al flujo de caja de la empresa y su incidencia sobre el costo medio ponderado del capital de la compañía. En definitiva, se trata de estimar la repercusión de estrategias empresariales alternativas sobre el valor de mercado de la sociedad, determinado básicamente por su evolución en términos de flujos de caja esperados y por los niveles de riesgo operativo y financiero que impliquen cada uno de los proyectos.

Un proyecto de inversión puede aumentar la cifra de ingresos e, incluso, el beneficio contable de la sociedad, pero solo aumentará su valor de mercado a largo plazo si los inversores y accionistas perciben que la tasa de rendimiento interno de las inversiones es superior al *costo de oportunidad* del capital invertido en negocios de riesgo equivalente.

#### d) Estimación del valor residual de la empresa

Se trata del valor que se espera que posea la empresa una vez concluido el horizonte temporal estimado. No existe un único método para estimar este valor, pero sí se conoce que dicho valor depende de los supuestos manejados *a priori* para el cálculo de los flujos de caja y es un dato clave para establecer el valor final del negocio. Luego, el  $VR_n$  resulta de la siguiente expresión:

$$VR_n = \frac{(FCF_n)(1+g)}{CMPC - g} \quad (4)$$

Donde:

$VR_n$  : Valor residual calculado el último año del periodo estimado

$g$  : Tasa esperada de crecimiento perpetuo de *free cash flow*

Cabe señalar que la utilización del método de valoración del flujo de caja descontado no debe ser nunca mecánica; por tanto, es esencial realizar un análisis de sensibilidad de los resultados que refleje los elementos de riesgo e incertidumbre, que están implícitos en la mayoría de las decisiones empresariales.

El hecho de considerar la probabilidad de comportamientos distintos en las variables clave junto con la determinación de su impacto sobre la valoración

permitirá alcanzar una mejor comprensión de los riesgos de proyecto. La utilización de escenarios alternativos contribuirá también a identificar los rangos de valores más probables para enriquecer la toma de decisiones que, finalmente, se reflejará en el precio de oferta por la compañía.

A continuación, se presentan los resultados de algunos casos peruanos de valoración de empresas privadas y públicas en los que se aplica el método de flujo de caja descontado (FCD). El valor patrimonial o valor contable (valor de los recursos propios que aparecen en el balance de la empresa) no dista mucho del rango de valores del método FCD. Cabe señalar que el valor patrimonial basado en criterios contables sujetos a cierta subjetividad difieren de criterios de *mercado*, de modo que nunca el valor patrimonial coincide con el valor *de mercado* de la empresa.

**Cuadro 1**  
**Casos de empresas peruanas valoradas con el método FCD (en millones de US\$)**

| Sector  | Empresa                 | Valor patrimonial | Rango de valorización |
|---------|-------------------------|-------------------|-----------------------|
| Privado | UCPBJ                   | 2.500             | 2.200 a 2.800         |
|         | Cervesur                | 414               | 370 a 460             |
|         | San Juan                | 208               | 185 a 234             |
|         | Industria de Envases    | 21                | 20 a 23               |
|         | Cía. Minera La Poderosa | 128               | 119 a 137             |
| Público | Solgás                  | 16                | n.d.                  |
|         | Hierro Perú             | 195               | n.d.                  |
|         | Pesca Perú              | 22                | n.d.                  |

Fuentes: ENFOCA (2006) y Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República (2001).

### 3. Estrategia del precio de oferta

Si se trata de una fusión o adquisición de empresas, es importante diferenciar entre la posición compradora y la posición vendedora, puesto que las motivaciones y los objetivos son totalmente diferentes (incrementar

su cuota de mercado *versus* consolidar su patrimonio). En cada caso, un análisis exhaustivo previo de la operación y una definición clara de los objetivos perseguidos por los compradores son claves no solo para el éxito de la operación, sino también para el éxito de la integración y el control posterior.

Pese a la dimensión cuantitativa del método expuesto, se suele decir que la valoración de una empresa tiene más de arte que de ciencia exacta. Incluso, el método que, en nuestra opinión, presenta más ventajas, al basarse en los flujos netos de caja como fuente del valor de la empresa, podrá arrojar tantos valores como hipótesis sobre el comportamiento de las variables básicas que se deseen utilizar. Por eso, es necesario identificar, mediante el análisis de sensibilidad, aquellos supuestos (ventas, gastos operativos, inversiones en activos fijos, depreciación, horizonte temporal, capital de trabajo, valor residual, etcétera) con mayor impacto en la valoración final y verificar su grado de realismo en función de las tendencias observadas hasta el presente.

En las operaciones de fusiones o adquisiciones, tanto el potencial comprador como el vendedor tendrán diferentes percepciones sobre el rango de valores adecuados a las características de la empresa. El comprador que aspira al control de la empresa-objetivo fundará su valoración en un plan de empresa diferenciado, con distintos supuestos operativos y financieros. La toma en consideración de las posibles sinergias tampoco será coincidente, lo cual origina discrepancias en el precio máximo aceptable *para cada una de las partes*, determinado por el valor actual de los *cash flow* neto esperado, una vez tomado el control de la empresa y aprovechadas todas las sinergias que para el comprador pudieran existir. Estos aspectos resultan de especial interés en los casos de empresas públicas que son privatizadas. Aquí, surgirán diferencias en el valor que la empresa represente para distintos inversores como consecuencia de

los supuestos que manejan y las tasas de descuento aplicables al proyecto; además, pueden existir disparidades marcadas en las primas aplicadas por riesgo.

En la estrategia de fijación del precio de compraventa y para garantizar el éxito de la operación, debe existir una diferencia entre el precio mínimo por el que el vendedor está dispuesto a vender y el precio máximo por el que el comprador está dispuesto a comprar y, así, se configura el área de negociación de las partes.

Los intereses encontrados, que se dan cita en las adquisiciones de empresas, son los que, en definitiva, suelen hacer aconsejable para las partes el hecho de disponer de una *fairness opinion* (opinión clara de los asesores financieros) ante posibles reclamaciones, porque, para decirlo con palabras de Tomás de Aquino, «el justo precio de las cosas no está determinado con exactitud, sino que consiste en una cierta estimación».

#### 4. Conclusiones

- La valoración de empresas se ha convertido en una importante herramienta de planificación y gestión de los negocios; por ello, ya no se la concibe como un medio de aplicación específico en operaciones de adquisición o fusión de negocios.
- La valoración de la empresa debe ser fruto de un riguroso trabajo previo, conocido como *due diligence*, que consiste en el análisis y verificación de la información disponible sobre la empresa.
- El método del flujo de caja libre descontado resulta ser el más fiable y, en la práctica, es el más utilizado, pues se basa en la capacidad de generar ingresos futuros por la empresa en marcha, independientemente de que sea privada o pública. No obstante, sería recomendable complementarlo con un análisis comparativo basado en multiplicadores de empresas similares.

- Pese a la dimensión cuantitativa del método expuesto, la valoración de una empresa tiene más de arte que de ciencia exacta. Incluso, el método que, en nuestra opinión, presenta más ventajas, al basarse en los flujos netos de caja como fuente del valor de la empresa, podrá arrojar tantos valores como hipótesis sobre el comportamiento de las variables básicas que se deseen utilizar.

#### Referencias bibliográficas

- ENFOCA  
2006 Informe de valoración de acciones con derecho a voto para la OPA de UCPBJ y subsidiarias. Lima.
- GRAHAM, J. y C. HARVEY  
2001 «The theory and practice of corporate finance: evidence from the field». *Journal of Financial Economics*, vol. 60, Nº 2-3, pp. 187-243.
- LINTNER, John  
1965 «The valuation of risk assets and the selection of risky investments in stock portfolios and capital budgets». *Review of Economics and Statistics*, 47, pp. 13-37.
- MERTON, Robert C.  
1973 «An Intertemporal Capital Asset Pricing Model». *Econometrica*, vol. 41, Nº 5, pp. 867-887.
- NARVÁEZ, Alejandro  
1998 «Valoración de empresas: herramienta de gestión». *Gestión* [Lima]. 12 de mayo.
- SHARPE, William  
1964 «Capital asset prices: A theory of market equilibrium under conditions of risk». *Journal of finance*, 19, pp. 425-442.

Fecha de recepción: 16 de setiembre de 2008  
Fecha de aceptación: 26 de setiembre de 2008

Correspondencia: narvaez1002@gmail.com

# Las instituciones supremas de auditoría y las iniciativas de anticorrupción

## Supreme audit institutions and anti-corruption initiatives

David S. Murphy

Lynchburg College  
Department Chair - Accounting

### Resumen

Este artículo principia con una síntesis de los efectos de la corrupción en el sector público y las causas de la corrupción. Explica luego el papel de las instituciones supremas de auditoría (ISA) en las iniciativas de anticorrupción. El autor finaliza con recomendaciones para las estrategias de anticorrupción en las cuales las ISA deben centrarse, que incluyen la reducción de las oportunidades y de los incentivos para la corrupción, el aumento del costo previsto del comportamiento corrupto y la transformación de las expectativas públicas al asegurar que los casos de corrupción serán procesados con éxito.

**Palabras clave:** corrupción, sector público, auditoría, instituciones supremas de auditoría.

### Abstract

This article begins with a review of the effect of public sector corruption and its causes. It explains the role of supreme audit institutions (SAI) in anti-corruption initiatives. The author ends with strategic recommendations for anti-corruption initiatives within SAIs including reducing the opportunities and incentives for corruption, increasing the cost of corrupt behavior and changing public expectations that cases of corruption will be successfully prosecuted.

**Key words:** Corruption, public sector, audit, supreme audit institutions.

## Introducción

La corrupción del sector público se ha definido como una ventaja privada que resulta del uso erróneo del poder público (Husted 2002). Esta corrupción se reconoce, generalmente, como un problema en países en vías de desarrollo, y uno con consecuencias sociales. Óscar Arias, actual Presidente de Costa Rica, indicó que la «corrupción es, sobre todo, un asunto humanitario. Debido a la corrupción, grandes sumas de dinero son mal usadas por los funcionarios en docenas de países. Los fondos, destinados originalmente a escuelas para servir al más necesitado, son empleados a menudo en proyectos de valor social insignificante por los funcionarios que reciben contragolpes de contratistas comerciales [...]» (Hershman 1996: 7). En una vena similar, el Inspector General de Uganda indicó lo siguiente:

En países subdesarrollados, realmente debemos estar más preocupados por la corrupción porque sus efectos son más dañinos que en los países desarrollados. Es verdad que la corrupción existe en países desarrollados, pero no impide el funcionamiento normal del sistema social. Para ser más específico, la corrupción nos ha dado caminos malos, servicios médicos pobres, escuelas pobres, estándares bajos en la educación, la desaparición completa de proyectos enteros que han sido financiados, terminación retrasada de proyectos, mientras que la ayuda exterior ha desaparecido sin dejar un rastro de qué fue hecha con ella (Berkman 1996: 2).

Boswell (1999: 140) observó que la corrupción «[...] tuerce los poderes del mercado, precipita el deterioro y empobrecimiento del derecho legal, disminuye la confianza pública y, en última instancia, amenaza la estabilidad política». Asimismo, desvía los recursos que podrían ser utilizados para fomentar el desarrollo y contiene, de esta manera, el desarrollo y el crecimiento económico en países con economías en desarrollo. La

cantidad de fondos así invertidos «[...] se ha estimado para sumar entre el 15 y 50 por ciento de todos los recursos financieros manejados por los países en vías de desarrollo» (Wesberry 1997: 30). Además de desviar fondos públicos a las manos privadas, la corrupción del sector público afecta al tipo y la naturaleza de la colaboración entre los sectores públicos y privados. Estas acciones deterioran las transacciones de intercambio entre los dos sectores y tienden a corromper a los empleados y los administradores en entidades del sector privado.

El interés internacional en la lucha contra la corrupción ha aumentado. Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos, en 1996, aprobó la Convención Interamericana de Corrupción. Bajo los parámetros de la Convención, se prohíben el ofrecimiento y la aceptación de sobornos en un contexto doméstico y el enriquecimiento de los oficiales del gobierno que no puede ser explicado por su renta legal. Sin embargo, la prueba anecdótica y la experiencia personal indican que la corrupción del sector público es un problema en toda América Latina, así como en muchas otras áreas del mundo.

Además, el índice de las percepciones de la corrupción (IPC) publicado por Transparencia Internacional (2008) indica que la corrupción es generalmente frecuente en América Latina. Los datos comparativos del IPC para los países latinoamericanos y otros países seleccionados se resumen en el cuadro 1. El IPC alinea países a partir de 0 (absolutamente corrupto) a 10 (sin corrupción).

### La corrupción

Las reglas y normas gubernamentales y los controles tienen una tendencia a mover mercados lejos del *optimum* de Pareto y la corrupción, a corto plazo,



**Cuadro 1**  
**Datos comparativos del índice de percepciones de la corrupción (2003 – 2008)**

| País                         | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Promedio | Desviación estándar |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|----------|---------------------|
| Chile                        | 7.4  | 7.4  | 7.3  | 7.3  | 7.0  | 6.9  | 7.3      | 0.214               |
| Uruguay                      | 5.5  | 6.2  | 5.9  | 6.4  | 6.7  | 6.9  | 6.1      | 0.516               |
| Costa Rica                   | 4.3  | 4.9  | 4.2  | 4.1  | 5.0  | 5.1  | 4.5      | 0.447               |
| El Salvador                  | 3.7  | 4.2  | 4.2  | 4.0  | 4.0  | 3.9  | 4.0      | 0.190               |
| Colombia                     | 3.7  | 3.8  | 4.0  | 3.9  | 3.8  | 3.8  | 3.8      | 0.103               |
| Brasil                       | 3.9  | 3.9  | 3.7  | 3.3  | 3.5  | 3.5  | 3.7      | 0.242               |
| México                       | 3.6  | 3.6  | 3.5  | 3.3  | 3.5  | 3.6  | 3.5      | 0.117               |
| Perú                         | 3.7  | 3.5  | 3.5  | 3.3  | 3.5  | 3.6  | 3.5      | 0.133               |
| Panamá                       | 3.4  | 3.7  | 3.5  | 3.1  | 3.2  | 3.4  | 3.4      | 0.214               |
| República Dominicana         | 3.3  | 2.9  | 3.0  | 2.8  | 3.0  | 3.0  | 3.0      | 0.167               |
| Argentina                    | 2.5  | 2.5  | 2.8  | 2.9  | 2.9  | 2.9  | 2.7      | 0.197               |
| Bolivia                      | 2.3  | 2.2  | 2.5  | 2.7  | 2.9  | 3.0  | 2.6      | 0.286               |
| Nicaragua                    | 2.6  | 2.7  | 2.6  | 2.6  | 2.6  | 2.5  | 2.6      | 0.063               |
| Guatemala                    | 2.4  | 2.2  | 2.5  | 2.6  | 2.8  | 3.1  | 2.5      | 0.316               |
| Honduras                     | 2.3  | 2.3  | 2.6  | 2.5  | 2.5  | 2.6  | 2.4      | 0.137               |
| Ecuador                      | 2.2  | 2.4  | 2.5  | 2.3  | 2.1  | 2.0  | 2.3      | 0.187               |
| Venezuela                    | 2.4  | 2.3  | 2.3  | 2.3  | 2.0  | 1.9  | 2.3      | 0.200               |
| Paraguay                     | 1.6  | 1.9  | 2.1  | 2.6  | 2.4  | 2.4  | 2.1      | 0.372               |
| Promedio para América Latina |      |      |      |      |      |      | 3.5      |                     |
| Finlandia                    | 9.7  | 9.7  | 9.6  | 9.6  | 9.4  | 9.0  | 9.6      | 0.268               |
| Reino Unido                  | 8.7  | 8.6  | 8.6  | 8.6  | 8.4  | 7.7  | 8.6      | 0.372               |
| Estados Unidos               | 7.5  | 7.5  | 7.6  | 7.3  | 7.2  | 7.3  | 7.4      | 0.155               |

(1 = más corrupto hasta 10 = menos corrupto)

moverá hacia el *optimum* de Pareto. En este sentido, la corrupción puede dar lugar a un tipo de beneficio social. De hecho, algunos sostienen que la corrupción es un mecanismo eficiente para la redistribución de los bienes económicos (véanse Klitgaard 1992 y Berkman 1996). Berkman (1996: 5) observó que «el problema con la discusión de la corrupción es que

abarca tantas perspectivas morales, legales, culturales y políticas que las personas tienden a perder de vista el impacto extremadamente perjudicial que tiene en la gerencia y la operación de la institución del sector público [...] es un hecho duro e ineludible que los recursos robados de una institución reducen su capacidad de funcionar». Independientemente de si la

corrupción es un mecanismo eficiente para la redistribución económica a corto plazo, existe un riesgo de largo plazo que se institucionalizará y dará lugar a ineficacias económicas.

Klitgaard (1992) identificó cuatro diversos costos de la corrupción: (1) costos de la eficacia, (2) costos de distribución, (3) costos incentivos y (4) costos políticos. Los costos de la eficacia representan los costos reales y los costes de oportunidad relacionados con la pérdida o mal uso de recursos. Los costos de distribución son los costos sociales causados por la distribución no equitativa de recursos entre los «ricos» y los «pobres». Klitgaard observó que la mayoría de los estudios demuestra que las prácticas corruptas benefician a los ricos y privilegiados a expensas de los pobres, de los campesinos, y de los del estrato económico y social bajo (1992: 63). Los costos incentivos se refieren a las rentas monopólicas que buscan los ciudadanos y funcionarios usualmente mediante sobornos. Los costos políticos representan el costo de la enajenación de los ciudadanos; los individuos llegan a estar menos involucrados en procesos cívicos y políticos al ser vistos como corruptos. Por lo tanto, los gobiernos pierden la ayuda activa de los individuos que gobiernan.

Cheung (1996: 1), al escribir sobre la penetración de la corrupción, afirma que «[...] cada político y oficial del gobierno tiene solamente una prioridad en mente. Apenas, como usted y yo, se levantan por la mañana, piensan en cómo producir más renta para sí mismos, y bajo dificultades sociales y políticas la corrupción generalmente es la avenida más conveniente para alcanzar esta meta». Entonces, se puede señalar que la corrupción es un problema impenetrable.

## Las instituciones supremas de auditoría

Busse (2007) indicó que las instituciones supremas de auditoría (ISA) tienen la responsabilidad de prevenir o, por lo menos, reprimir la corrupción en el sector público y también de detectarla. Se puede argumentar que la detección de la corrupción es más difícil que la implantación de medidas preventivas comúnmente tomadas, como fortalecer los sistemas de control internos o aumentar el nivel de supervisión en las áreas más expuestas a la corrupción; sin embargo, su eficacia a largo plazo puede ser mayor. Así, la detección de la corrupción resulta ser más eficaz que las medidas preventivas en motivar la prevención.

## La corrupción y las ISA

Los tres factores más comúnmente asociados con la comisión de actos corruptos son oportunidad, presión y racionalización. La reducción de estos tres factores se percibe, generalmente, como el paso necesario para disminuir la tendencia de un individuo a cometer un acto corrupto y de ayudar, así, a prevenir la corrupción. La oportunidad existe cuando un individuo identifica un método de desviar fondos públicos al uso privado y, en la mayoría de los casos, de encubrir la desviación. La consolidación de los controles internos se percibe generalmente como el «mejor» método de reducir riesgos de la oportunidad, el único de los tres factores bajo el control directo de la administración de una entidad pública. Se presume que la presión contribuye a la corrupción cuando los individuos enfrentan problemas financieros que asumen como insolubles. La racionalización proporciona un mecanismo para justificar actos corruptos. Los salarios bajos en el sector público, en algunos países, contribuyen a la presión financiera y ayudan a proporcionar los argumentos para la racionalización de actos corruptos. Mientras que resulta factible identificar a los individuos que experimentan

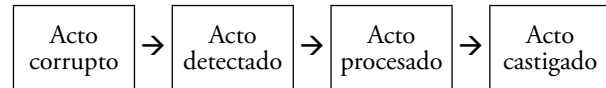
la presión financiera, los administradores del sector público tienen poco control directo sobre esa tensión o las racionalizaciones de los individuos.

Otra perspectiva sobre los actos corruptos consiste en asumir que los individuos toman decisiones racionales en cuanto a economía y que, por lo menos a nivel intuitivo, realizan un análisis de costos y beneficios antes de actuar. Esta visión lleva a una prescripción muy distinta para la lucha contra la corrupción. En vez de intentar controlar esta situación mejorando los controles internos, el enfoque cambia al incremento de los costos de actos corruptos, de modo que no sean más percibidos como acciones que maximizan la utilidad o abundancia personal.

El costo de acoplamiento a actos corruptos resulta de la serie de consecuencias ilustradas en el gráfico 1.

**Gráfico 1**

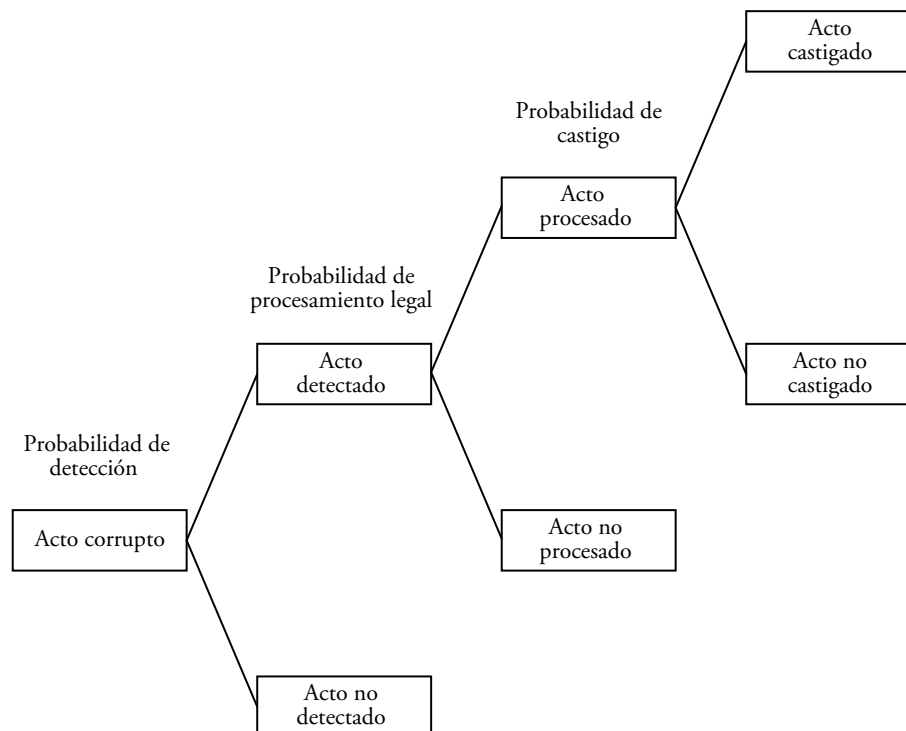
**Costo de las consecuencias de actos corruptos**



En el cuadro 1, el costo final de un acto corrupto es un castigo suficientemente drástico para ser disuasivo. Sin embargo, la sanción se ejecutará solamente si primero el acto se detecta y, luego, es procesado. La probabilidad del castigo, y el coste, es la probabilidad común de la detección, del procesamiento legal y del castigo. Esto se ilustra en un árbol de decisiones en el gráfico 2.

**Gráfico 2**

**Árbol de las probabilidades comunes**



En el gráfico 2, si la probabilidad de detección es del 10%, entonces la probabilidad de la falta de detección es el 90%. La probabilidad común del castigo es el producto de las probabilidades de la detección, del procesamiento legal y del castigo. Así, si un individuo cree que las probabilidades de la detección, del procesamiento y del castigo son cada una solamente 10%, la probabilidad común del castigo es solamente 0.001 o un décimo del 1%. No es un impedimento suficiente en la mayoría de los casos.

Murphy (2004) ilustró, usando datos de un estudio de casos de Bolivia, que las probabilidades percibidas de la detección y del castigo son bajas. Por ejemplo, en su estudio, las probabilidades de la detección de actos corruptos se extendieron a partir del 47,9% para los contragolpes a 63,7% para el fraude de las aduanas. Las probabilidades del castigo eran incluso más bajas, extendiéndose a partir del 19% por pagos para facilitar transacciones hasta el 56% para el fraude fiscal. La probabilidad común de la detección y del castigo de aceptar pagos de facilitación, por ejemplo, era solamente 10,72%. En el mismo estudio, que examinó opiniones de cuatro diversas formas de corrupción, la demanda legal nunca fue identificada por los participantes del estudio como una sanción posible. Las sanciones más frecuentes mencionadas por los participantes del estudio eran terminación del trabajo, suspensión temporal, y advertencias verbales. Es probable que ninguno de estos castigos imponga un costo significativo a los que cometen actos corruptos.

### La respuesta de las ISA

Los responsables económicos racionales pueden inmiscuirse en un comportamiento corrupto cuando los costos previstos de la detección, del procesamiento y del castigo son perceptiblemente menores que los beneficios previstos. Los premios en el comportamiento

de los funcionarios aparecen solamente cuando el gobierno tiene la voluntad y la capacidad de aplicar sanciones y cuando los ciudadanos cuentan con que tales sanciones serán aplicadas. Los costos para los funcionarios de tomar decisiones que benefician a sus intereses privados a expensas del interés público, aumentan directa y proporcionalmente cuando las probabilidades de sanciones políticas y legales se incrementan.

El desarrollo de capacidades en la ISA, de modo que tenga la capacidad de detectar y de investigar actos corruptos, es necesario pero no suficiente. La rama judicial del gobierno debe tener el incentivo, la capacidad, la independencia y la fuerza de voluntad política de iniciar demandas legales apropiadas. Pope (1996) observó que los fiscales no hacen caso de la corrupción y centran, a menudo, su atención en temas políticos menos delicados. Una forma de iniciar la demanda legal para superar esta falta —una vez que se ha detectado la corrupción— es crear oficinas anticorrupción independientes dentro de la ISA o una Inspectoría General separada bajo el parlamento o el ejecutivo. Los incentivos de inmiscuirse en un comportamiento corrupto disminuyen solamente cuando las ISA pueden detectar actos corruptos, y cuando se toma después la demanda legal apropiada y se imponen las sanciones.

Ni las auditorías financieras tradicionales ni las auditorías operacionales son métodos eficaces para la supervisión o detección de actos corruptos. De hecho, las auditorías tradicionales son una herramienta relativamente ineficaz para detectar fraude o corrupción. La puesta en práctica de programas como el servicio de atención de denuncias (SAD) por la Contraloría General de la República del Perú resulta discutible como método eficaz de obtención de quejas o acusaciones del fraude o de la corrupción en el sector público. Las

herramientas de intervención más eficaces incluyen auditorías reactivas y proactivas de la corrupción.

Las auditorías proactivas se emprenden en ausencia de alegaciones de la corrupción. Estas auditorías son emprendidas para buscar indicadores de fraude o para identificar un comportamiento corrupto. Incluso, si la evidencia de la corrupción no se descubre, es probable disuadir la corrupción enviando la señal de que la ISA atenderá y fiscalizará. Las auditorías reactivas, por otra parte, son apropiadas cuando los indicadores del comportamiento corrupto se han manifestado. El objetivo de una intervención reactiva es acumular evidencia suficiente para apoyar la demanda legal apropiada o para demostrar que las suposiciones iniciales eran infundadas.

El desarrollo de capacidades, dentro de las ISA, para llevar a cabo las auditorías reactivas y proactivas de fraude es condición necesaria en la lucha contra la corrupción, porque si los actos corruptos nunca son detectados, no pueden ser procesados ni castigados. El auditor del sector público desempeña un papel crítico, el papel más importante, que radica en aumentar el costo percibido de la corrupción. El procesamiento y el castigo de los que cometen actos corruptos en el sector público requieren lazos cercanos entre la ISA y la rama judicial del gobierno. Las técnicas tradicionales de intervención no son suficientes para detectar actos corruptos y los informes tradicionales de auditoría tampoco son suficientes para apoyar el procesamiento legal de los casos. Los investigadores del fraude, dentro de la ISA, deben ser entrenados en las reglas de evidencia y en los tipos de evidencia requeridos por los fiscales. Los auditores pasan las copias de sus informes a los fiscales en la rama judicial y, después, se preguntan por qué su «caso» nunca fue procesado. Con demasiada frecuencia, esta situación ocurre por la evidencia proporcionada, que fue evidencia de

auditoría y no legal. Es crítico que los programas de capacitación del investigador del fraude incluyan la instrucción en leyes locales y procedimientos legales relacionados con el procesamiento del fraude y de la corrupción.

## Conclusiones

Cuando la corrupción se propaga y cuando las estructuras mismas propician actos de esta naturaleza, este comportamiento corrupto llega a ser institucionalizado. Las estrategias de anticorrupción, dentro de las ISA, deben centrarse en una variedad de áreas que incluyan diversos aspectos.

- Reducción de las oportunidades y de los incentivos para la corrupción
- Aumento del coste previsto del comportamiento corrupto
- Expectativas públicas intercambiables que ayuden a asegurarse de que los casos destacados son procesados con éxito

Si bien los tres componentes de la estrategia son importantes, el uso de intervenciones anticorrupción dinámicas puede ser la herramienta más eficaz para aumentar el costo del comportamiento corrupto, porque propaga la opinión de que los actos corruptos serán detectados.

## Referencias bibliográficas

- BERKMAN, S. A.  
1996 «Corruption as it Affects Management of International Development Projects». En *Proceedings of the Washington International Financial Management Forum for Calendar Year 1995*. Silver Spring, MD: International Consortium on Governmental Financial Management, pp. 3-17.

BOSWELL, Nancy Zucker

1999 «The Law, Expectations and Reality in the Marketplace: The Problems of and Responses to Corruption». *Law and Policy in International Business*, vol. 30, N° 2, pp. 139-145.

BUSSE, Klaus-Henning

2007 «The SAI's Role in Combating Corruption». *International Journal of Government Auditing*, vol. 34, N° 3, pp. 8-11.

CHEUNG, Steven N. S.

1996 «A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption». *Contemporary Economic Policy*, vol. XIV, N° 3, julio, pp. 1-5.

HERSHMAN, Michael J.

1996 «Global Efforts to Combat Fraud». *Presentación en la Décima Conferencia Internacional de Desarrollos Nuevos de la Administración de Finanzas Gubernamentales*. Miami, Florida.

HUSTED, Bryan W.

2002 «Culture and International anti-Corruption Agreements in Latin America». *Journal of Business Ethics*, vol. 37, N° 4, pp. 413-422.

KLITGAARD, Robert

1992 *Controlando la corrupción*. Segunda edición. La Paz: Quipu.

MURPHY, David S.

2004 «Public Sector Corruption in Bolivia». *Journal of Government Financial Management*, vol. 53, N° 3, pp. 44-52.

POPE, Jeremy (editor)

1996 *National Integrity Systems: The TI Source Book*. Berlín: Transparencia Internacional.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

2008 «Corruption Perceptions Indexes, 2003-2008». Fecha de consulta: 17/09/2008. <<http://www.transparency.org>>.

WESBERRY, Jim

1997 «Financial Management vs. Corruption». *Public Fund Digest*, vol. VIII, N° 1, pp. 29-35.

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2008

Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2009

Correspondencia: [Murphy.d@lynchburg.edu](mailto:Murphy.d@lynchburg.edu)

# Las compras verdes, una práctica sustentable y ecológica: posibilidad de su aplicación en el Perú

Green purchases, a sustainable and ecologic practice: A possible implementation in Peru

Jorge García Paz

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Ciencias Administrativas

## Resumen

Las compras verdes se convierten en parte de una estrategia para la aplicación del desarrollo sostenible en un país, entendido este como el «desarrollo que satisface a las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas» (Informe Brundtland, 1987). Así, también, es parte de una estrategia que trata de contribuir a combatir los efectos del cambio climático e invernadero que ponen en peligro la existencia de nuestro planeta y, por lo tanto, también de la humanidad.

Las compras verdes o ecológicas son prácticas comunes en los países desarrollados, sobre todo europeos; sin embargo, son muy poco conocidas en los países de América Latina. Solo Costa Rica está promocionando esta práctica en sus instituciones públicas y ha obtenido considerables beneficios en su implementación.

El Estado peruano está compuesto por más de 2 mil entidades públicas contratantes, las cuales están agrupadas en entidades de gobierno nacional y regional, municipalidades, instancias descentralizadas, entidades bajo el ámbito del FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado), de tratamiento empresarial y sociedades de beneficencia. Estas entidades programaron compras en el año 2008 por la cantidad de 58.234 millones de nuevos soles. Sin embargo, muy pocas de dichas compras tuvieron un criterio ecológico en su proceso de selección.

El presente artículo tiene por objetivo mostrar las bondades de las compras verdes o ecológicas y la experiencia en países desarrollados, y plantear su aplicación en nuestro país. Así, este trabajo trata de recopilar una serie de experiencias de países en sus compras verdes y se divide en cuatro partes. La primera parte se refiere al marco conceptual de las compras verdes y abarca, principalmente, los diversos conceptos que explican los factores que impulsan a los Estados a implementar dicha estrategia. La segunda parte presenta la experiencia internacional en la que se describen las mejores prácticas. La tercera parte analiza la posibilidad de la aplicación de las compras verdes en el país y, en la cuarta parte, se presentan las conclusiones del artículo.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, compras públicas sostenibles, compras verdes, contratación pública, nueva ley y reglamento de la ley de contrataciones del estado, planes y estrategias.

## Abstract

Green purchases are part of a strategy for the application of a sustainable country development, considered as 'a development that satisfies the people's current necessities without affecting the ability of future generations to satisfy their own'. (Brundtland Report 1987). In the same way, it is part of a strategy to fight the effects of the weather changes or greenhouse that affect our planet and as a consequence the humanity.

The green or ecological purchases are simple practices in the developing countries, in most cases in the European countries, but they are not known in Latin American countries. Just Costa Rica is supporting this practice with public institutions, for that reason they will get considerable benefits in its process.

The Peruvian government is conformed by more than two thousand public entities, they are formed as national and regional government entities, town halls, decentralized offices, entities in the scope of FONAFE, business treatment and charitable work. These entities programmed purchases in the year 2008 approximately 58.234 million soles. However, just a few of the purchases had an ecological purpose.

The following article has the objective to show the benefits of the green or ecological purchases, and the experience in developed countries to decide its application in Peru. In this way, this study pretends to join a number of experiences of countries in their green purchases and so it is divided in four parts. The first part refers to the framework of the green purchases and it refers to the different concepts that explain those factors that push the United States to apply this strategy. The second part is about the international experience with the best practices. The third part shows the possibility of the green purchases in the country, and in the fourth part conclusions are presented.

**Key words:** Sustainable development, sustainable public purchases, green purchases, public contract, new law and regulations of the state hiring, plans and strategies

## Introducción

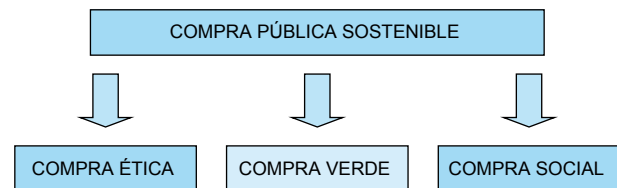
Los recursos financieros que el Estado peruano destina para cumplir sus funciones bordean el 26% del PBI; de esta manera, el sector público se convierte en el mayor y principal comprador del país. En el Perú, existen más de 2.750 entidades públicas que contratan servicios, adquieren bienes y ejecutan obras para cumplir con los objetivos de su plan operativo institucional, y efectúan aproximadamente 175 mil transacciones.

No obstante, en el Perú, el concepto de compras públicas no ha evolucionado, es decir, sigue manteniéndose en el cumplimiento de los formalismos legales y las compras basadas en los criterios de calidad-precio. En ese sentido, se puede señalar que no se ha producido la adaptación del concepto *compras* con criterio de desarrollo sostenible.<sup>1</sup>

De esta manera, una compra pública sostenible consiste en la integración de aspectos sociales, éticos y ambientales en los procesos y fases de la contratación pública. Su contenido aúna diferentes concepciones de la con-

tratación pública responsable, como son la compra ética, la compra *verde* o la compra social, puesto que recoge sus características, fundamentos y objetivos.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia

- La compra ética exige a las empresas y productores que operan en los países del mundo garantías sobre el cumplimiento de condiciones laborales dignas y lucha contra el trabajo infantil a lo largo de toda la cadena de suministro, así como el apoyo expreso a las iniciativas y productos de *comercio justo*. El significado más directo de compra ética hace referencia al hecho de comprar productos elaborados de forma ética por empresas que actúan éticamente.

<sup>1</sup> Según el Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, se define desarrollo sostenible como «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades».



Es una compra que no implica un daño o que no explota a humanos, animales ni al medio ambiente. De este modo, cuando se compran bolsas plásticas biodegradables o ecológicas, se brinda al fabricante el dinero que necesita para invertir en tecnología limpia y, así, dar a conocer su producto en un mercado más amplio.

- La compra verde o ecológica se basa en la incorporación de requerimientos medioambientales en los contratos de suministro, obras y servicios, tales como la eficiencia energética, el uso de productos reutilizables, el empleo de energías renovables, la minimización de emisiones, y la adecuada gestión de residuos sólidos.
- La compra social considera aspectos como la calidad en el empleo, la perspectiva de género, la contratación de personas con discapacidad o la contratación de empresas de inserción y centros especiales de empleo.

## I. Marco teórico

### 1. Conceptos de compras verdes o compras públicas ecológicas

En la literatura especializada, existen diversos vocablos, tales como compra verde, contratación verde, ambientalización interna o compra pública ambientalmente correcta, que son formas diferentes de llamar al conjunto de iniciativas que la administración pública y otras entidades estatales y privadas llevan a cabo para la mejora del comportamiento ambiental interno.

Una compra verde es una contratación en la cual se han contemplado requisitos ambientales relacionados con una o varias de las etapas del ciclo de vida del producto por comprar; esto se produce desde la extracción de la materia prima, su fabricación, distribución y uso,

hasta su disposición final. De este modo, el comprador satisface la necesidad de la institución que da origen a la compra, pero no descuida el impacto ambiental que esta ocasionará (CEGESTI 2008).

Esta definición engloba tanto la compra de productos ambientalmente más correctos como la contratación de obras y servicios bajo criterios ambientales con la perspectiva de fomentar cambios en los sectores económicos y en las pautas de trabajo.

### Producto verde

Es un producto que tiene un mejor desempeño ambiental a lo largo de su ciclo de vida y que cumple con la misma función (o mejor inclusive). Posee igual calidad y le brinda una satisfacción similar al usuario que el producto regular (CEGESTI 2008).

### Etiquetas ecológicas

Las etiquetas ecológicas son símbolos que se otorgan a aquellos productos que tienen una menor incidencia sobre el medio ambiente, debido a que cumplen una serie de criterios ecológicos definidos previamente por el análisis de su ciclo de vida.

El origen de las «ecoetiquetas» se puede encontrar en la creciente conciencia global de proteger el medio ambiente por parte de los gobiernos, las empresas y el público en general. Inicialmente y sobre todo en los países desarrollados, algunas empresas reconocieron que esa conciencia global podía generar una ventaja competitiva para ciertos productos. Entonces, se incluían etiquetas con expresiones tales como «reciclable», «baja energía» y «contenido reciclado».

### Ciclo de vida

Es un término creado por los evaluadores ambientales para cuantificar el impacto ambiental de un material o producto desde que se le extrae de la naturaleza hasta

que regresa al ambiente como desecho. En este proceso sistémico, se consumen recursos naturales y se emiten desechos. La metodología utilizada es denominada evaluación del ciclo de vida (ECV).

El análisis del ciclo de vida de un producto típico tiene en cuenta el suministro de las materias primas necesarias para fabricarlo, el transporte de materias primas, la fabricación de intermedios y, por último, el propio producto, incluyendo el envase, la utilización del producto y los residuos generados por su uso.

### **Beneficios**

#### ***Para la administración pública***

- Mejora de la eficiencia
- Mejora de la calidad de vida de la comunidad
- Mejora de la imagen política

#### ***Para el medio ambiente***

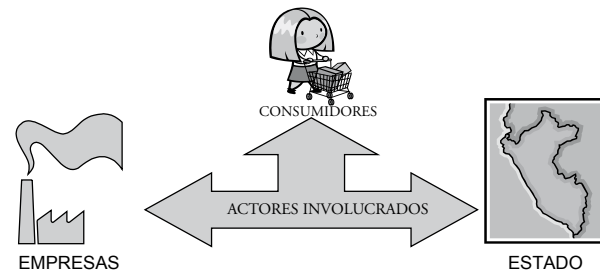
- Se reducen los impactos ambientales negativos, como el incremento de la depredación de los bosques naturales o protegidos.
- Impulsa la innovación en productos y servicios más considerados con el medio ambiente, al crear una demanda por parte de los consumidores.

#### ***Para la economía***

- Se realiza un ahorro como producto de la compra de bienes y servicios que se utilizan de manera más eficiente, por ejemplo, la energía y el agua; además, figuran las compras de luminarias con ahorro de energía (focos ahorradores).

### **Actores involucrados en la mejora ambiental**

El aumento del consumo en el mundo implica la participación rápida de los actores involucrados.



### ***Empresas***

Las empresas deben implantar el ecodiseño, es decir, deberán elaborar productos favorables para el medio ambiente, ya que, de esta manera, se disminuye el impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto.

### ***Consumidores***

El rol de los consumidores es fundamental en el éxito de las políticas medioambientales. Esto debido a su poder de decisión de compra. De esta forma, los consumidores deben tomar decisiones de compra informadas y optimizar la utilización de los productos que adquieren mediante un uso sustentable de los mismos.

### ***Gobierno***

El papel del gobierno consiste en ser el agente promotor o actor principal de las iniciativas verdes o ecológicas a partir de la elaboración de marcos legales que fomenten la mejora ambiental, así como la promoción de la innovación tecnológica para el desarrollo de nuevos productos o servicios que sean más respetuosos con el ambiente y, de esta manera, se incentiva el uso de productos más favorables para el medio ambiente por parte de los ciudadanos.

La promoción del concepto de ciclo de vida entre los agentes involucrados y convertirse en un *ejemplo* en las compras públicas que realiza son estrategias que todo gobierno debe practicar para implementar las compras verdes en el país.

## Fases de la compra pública ecológica

La contratación pública ecológica es un procedimiento que consta de las siguientes fases:

- Se requiere seleccionar los productos, servicios u obras más adecuados en función del impacto medioambiental de los mismos, así como en otros factores tales como la información con que se cuenta, lo que ofrece el mercado, las tecnologías disponibles, los costos y la visibilidad.
- Se debe determinar las necesidades y expresarlas de manera apropiada. Por ello, se necesita elegir un título ecológico para transmitir la política nacional; así, se asegura la máxima transparencia a los proveedores o a los prestadores de servicios potenciales y al ciudadano.
- Se debe determinar especificaciones técnicas claras y precisas, y se empleará, siempre que sea posible, factores medioambientales (condiciones de apto/no apto).
- Buscar ejemplos de características medioambientales en bases de datos y etiquetas ecológicas
- Emplear las *mejores prácticas* de otros poderes adjudicadores y utilizar un sistema de redes para la obtención y difusión de información
- Adoptar un *enfoque sobre el costo del ciclo de vida* sin trasladar el impacto medioambiental de una fase del ciclo de vida a otra
- Incluir especificaciones de rendimiento o exigencias funcionales con objeto de fomentar la presentación de ofertas innovadoras con dimensión ecológica
- Tener en cuenta los niveles de actuación sobre el medio ambiente como el uso de materias primas, los métodos de producción sostenibles (en los casos en que sea relevante para el producto final o servicio), la eficiencia energética, las energías renovables,

las emisiones, los residuos, la «facilidad de reciclado», los productos químicos peligrosos, etcétera.

- Si no está seguro de la existencia, precio o calidad de los productos o servicios ecológicos, solicite variantes ecológicas.
- Se deben fijar los criterios de selección en función de la lista exhaustiva de criterios mencionados en las directivas sobre contratos públicos. Incluya, si procede, criterios medioambientales para evaluar la capacidad técnica de ejecución del contrato. Informe a los proveedores, prestadores de servicios o contratistas potenciales que pueden presentar sistemas y declaraciones de gestión medioambiental para acreditar que cumplen los criterios.
- Se requiere establecer los criterios de adjudicación cuando se opte por la *oferta económicamente más ventajosa*. Además, incluya criterios medioambientales apropiados que sirvan como referencia para comparar las ofertas ecológicas (si en las especificaciones técnicas se define el contrato como ecológico), o que ayuden a introducir el elemento medioambiental y a concederle importancia (si en las especificaciones técnicas se define el contrato de manera *neutra*).
- Se debe utilizar cláusulas de ejecución del contrato para que, además del contrato ecológico, se establezcan condiciones medioambientales adicionales. Insista, si procede, en el empleo de medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (Comisión Europea 2005).

## 2. Experiencia internacional en compras ecológicas

### 2.1. Proyecto Relief en la Unión Europea

La Comisión Europea ha cofundado un proyecto de investigación, denominado Relief, que tiene por objeto la evaluación científica de los posibles beneficios medioam-

bientales que acarrearía la adopción de la contratación pública ecológica en toda la UE (Comisión Europea 2005). Las conclusiones muestran lo siguiente:

- Si todos los poderes públicos de la UE solicitaran el suministro de electricidad ecológica, se conseguiría un ahorro equivalente a 60 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, lo que equivale al 18% del compromiso contraído por la UE para la reducción de gases con efecto invernadero, conforme con el Protocolo de Kioto. Se podría conseguir un ahorro similar si los poderes públicos optaran por edificios de alto nivel en términos de comportamiento medioambiental.
- Si todos los poderes públicos de la UE exigieran más ordenadores con eficiencia energética, lo que favorecería que el mercado se moviera en esa dirección, se podría obtener un ahorro de 830 mil toneladas de CO<sub>2</sub>.
- Si los poderes públicos europeos contaran con inodoros y grifos eficientes en los edificios, se reduciría el consumo de agua en unos 200 millones de toneladas, lo que equivale al 0,6% del consumo total de los hogares.

### ***2.2. Compras ecológicas en Australia***

El gobierno de Australia realizó una conferencia en 2004 sobre compras verdes, en la que anunció que su programa sobre compras verdes, ECO-Buy, iba a implementarse en todos los estados de ese país. Dicho programa ha sido exitoso, pues ha atraído el apoyo de los gobiernos locales y los ha llevado a expandir las compras con materiales reciclados y otros productos ambientalmente preferibles. Este programa consiguió pasar, en términos de gastos públicos en compras verdes, de \$ 4,6 millones en 2001 a \$ 26 millones en 2003, por lo cual las Naciones Unidas premió este programa en el Día Mundial del Medio Ambiente en la categoría de gobierno local en el año 2004.

### ***2.3. Compras ecológicas en Austria***

Austria empezó las adquisiciones ecológicas a partir de la realización de una serie de directivas donde se instruía acerca de la manera en que deberían manejarse estas compras en todas las instituciones públicas federales austriacas. En una primera instancia, se implantaron en los gobiernos locales. Así, el Ayuntamiento de Viena puso en marcha, en 1998, el proyecto «Viena compra ecológicamente» con el objetivo de promover compras ecológicas a largo plazo para la administración local y sus empresas. Este ayuntamiento adquiere, anualmente, una gran variedad de productos, bienes y servicios por el valor de 5 millones de euros y abarca desde textiles, detergentes, material de oficina, mobiliario, material y contratos de construcción hasta diversos servicios de mantenimiento. A continuación, se presenta solo una parte del catálogo completo que trata del equipo y material de oficina:

#### **Material de oficinas, equipo de oficina, publicaciones**

Requisitos generales:

- Si se compra papel, este debe estar hecho de pulpa reciclada.
- En el proceso de producción del papel, deben ser usadas, exclusivamente, pulpas libres de cloro, además de evitar los abrillantadores ópticos.

#### **Papeles domésticos y sanitarios**

- En la medida de lo posible, no debe realizarse la compra de productos desechables.
- Deben evitarse los productos de PVC.
- En productos de vida corta, no debe emplearse el aluminio.
- Los marcadores de corrección de texto, plumas, plumones, etcétera deben ser recargables y libres de solventes.

- Las gomas deben estar libres de solventes y ser solubles en agua.
- Las grapas, presillas sujetadoras y tachuelas deben ser producidas sin tratamiento superficial.

### **Equipos de oficina**

Se refiere a equipos como monitores, computadoras, copiadoras, impresoras, fax, escáneres, equipos multifuncionales. En la compra de estos equipos, deben ser particularmente consideradas sus características ecológicas:

- Se efectuará el más bajo consumo de energía posible.
- Se producirá el más bajo nivel posible de radiación, emisión de ruido y contaminantes (polvo, emisión o consumo de ozono).
- Posee un tiempo de vida largo (tiempo de uso, garantía y disponibilidad de piezas de repuesto).
- Presenta posibilidad de reparación.
- Tiene repuestos y piezas adicionales con bajo poder contaminante.
- Están adaptados al uso de papel reciclado.
- Se encuentran equipados con funciones múltiples.
- El productor o comercializador debe ser obligado por contrato a llevarse y eliminar los equipos obsoletos de una manera no agresiva con el medio ambiente.

### **Tóner, tintas y colores**

- El uso de sistemas reciclados es prioritario en el Ayuntamiento de Viena.

### **2.3. Compras ecológicas en España**

Recientemente, el año pasado, se aprobó el plan de contratación pública verde aplicable a la Administración General del Estado, sus organismos públicos y las entidades gestoras de la seguridad social española. De esta manera, la compra sostenible en España todavía se encuentra en un estadio inicial. Sin embargo, gracias a iniciativas propias de varios municipios, administraciones públicas y otras entidades, han empezado a introducir criterios sostenibles en la contratación pública con anterioridad a la publicación de este plan de la manera siguiente.

#### **Ayuntamiento de Palma de Mallorca**

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca inició su política de compras verdes con la adhesión a la Carta Aalborg en 2003, y se consolidó en 2005 mediante los acuerdos adoptados en sesión plenaria a partir de la iniciativa promovida por el área de medio ambiente, sanidad y consumo, por medio de la agenda local 21 Palma.<sup>2</sup> Las medidas relacionadas con la compra verde adoptadas por este Ayuntamiento son diversas:

- Contratos de mantenimiento integral de edificios
- Contratos de material de oficina
- Contratos de adquisición de impresoras
- Contratos de adquisición de papel
- Compra de vehículos
- Compra de madera
- Contratos de limpieza de edificios
- Contratos de impresión de propaganda municipal

<sup>2</sup> Programa 21 es un programa de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible.

### **Ayuntamiento de Barcelona**

La introducción de criterios ambientales en los pliegos de condiciones de contratos se inicia en el año 1998 con los siguientes contratos:

- Mobiliario urbano
- Limpieza viaria y recogida de residuos

A raíz de la elaboración de la Guía de la Oficina Verde en el año 2000, se identificaron los elementos estratégicamente prioritarios para promover la ambientalización interna y se inició una serie de acciones normativas, entre las cuales resalta la medida de Gobierno que establece el Programa Oficina Verde como marco general normativo de la ambientalización de los servicios municipales (2001). La Oficina Verde suministra información y asesoramiento a las administraciones municipales en el ámbito de estas actuaciones, por medio de cursos de formación, intranet, guías y otros materiales adecuados.

### **Ayuntamiento de Badalona**

El Ayuntamiento de Badalona comenzó su experiencia en el año 2000, impulsada por el Departamento de Ecología Urbana, Sostenibilidad y Participación Ambiental. Inicialmente, las actuaciones se centraron en la introducción de criterios ambientales en la gestión interna del área de medio ambiente y en los pliegos de contratación del servicio de conservación, mantenimiento y limpieza del verde urbano. Tras la declaración de Badalona para la protección del medio ambiente, se ampliaron las compras verdes a otros departamentos: Contratación y Compras, Comunicación, el SITI (Sistemas y Tecnologías de la Información) y el CIM (Centro Informático Municipal). En el marco de un programa de compra verde creado en el año 2003, se han realizado dos diagnósticos ambientales, uno sobre el material de oficina, a consecuencia del cual se intro-

dujeron criterios ambientales en la compra de papel, tóner y material de comunicación, y otro sobre la introducción de criterios ambientales en las máquinas de *vending*. Paralelamente a estas actuaciones, se llevaron a cabo actividades de sensibilización y formación de los trabajadores municipales.

### **Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat**

Las primeras acciones de introducción de criterios ambientales en Sant Boi datan de 1998, con la compra de papel reciclado y tóner reciclado. Posteriormente, se han ido introduciendo medidas específicas en relación con la compra verde:

- Compra de material higiénico con criterios de sostenibilidad (desde 1999)
- Aprobación de la Declaración Institucional y Medidas de Gobierno (2004)
- Compra de impresoras/fotocopiadoras que impriman a doble cara, aptas para papel reciclado y con etiquetaje (2004)
- Compra e implantación general, en oficinas y centros municipales, de papel reciclado certificado con el «ángel azul» (100% desde 2004)
- Compra de madera acreditada con certificado de gestión sostenible FSC o equivalentes (2004), que se incluirá de forma general en los pliegos de 2005
- Compra de vehículos para la Policía Municipal con etiquetaje energético y de emisiones (2004)

Además, se han introducido algunas cláusulas en los pliegos de cláusulas administrativas generales que rigen la contratación de obras y en los procedimientos negociados para la adjudicación del servicio de asistencia técnica.

Actualmente, el Ayuntamiento forma parte del grupo de trabajo sobre compras verdes de la Red de Municipios por la Sostenibilidad y continúa trabajando en esta línea.

### **Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)**

La trayectoria de la UAB en la introducción de criterios ambientales de las compras de la universidad se inicia en 1999 con la incorporación de cláusulas ambientales en el servicio de *vending*. Desde entonces, se han introducido algunas cláusulas en otros pliegos de adjudicación de los servicios de limpieza, fotocopias y restauración. También se está trabajando en la aplicación de criterios ambientales en los nuevos edificios, con el objeto de minimizar el impacto ambiental asociado a su ciclo de vida. Por ello, se ha elaborado el documento *Criterios de edificación sostenible en la UAB*, que recoge, de forma sintética, los principios de sostenibilidad que deberían regir los proyectos de edificación, así como las obras de remodelación o de derribo de los edificios existentes. En la redacción de los criterios de edificación sostenible, se colaboró con la oficina técnica del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y la coordinación del Plan Medioambiental de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Desde 2004, el trabajo se centra en la incorporación en el catálogo de compras de nuevos productos más respetuosos con el medio ambiente. Se valora, en estos productos, la posesión de ecoetiquetas y su menor toxicidad. Respecto a los proveedores, también se tiene en cuenta su comportamiento ambiental mediante la disposición de sistemas de gestión ambiental (ISO 14001 o EMAS).

### **Gobierno de Aragón**

El Gobierno de Aragón ha desarrollado una serie de especificaciones, ejecutadas principalmente por el Servicio de Régimen Interior, con el fin de minimizar las afecciones al medio, generadas por su propia actividad.

Las citadas especificaciones tienen en cuenta criterios de sostenibilidad, tanto por lo que se refiere a contratación de servicios, como a compra de material. En la contratación de servicios, destaca la exigencia contractual a la empresa adjudicataria del servicio de limpieza de recoger de forma separada los residuos segregados en origen en las dependencias del Gobierno de Aragón. De esta forma, se facilita la reutilización y reciclaje de papel y cartón, envases ligeros y vidrio en los centros de trabajo. En el caso de materiales peligrosos, como pilas, baterías y tóner de impresoras, existen también las indicaciones precisas para que estos sean gestionados correctamente. Respecto a las compras de material propiamente dichas, existe una especial sensibilidad por parte del Gobierno de Aragón hacia el uso de papel reciclado.

### **Ayuntamiento de Pamplona**

La incorporación de criterios de sostenibilidad en los contratos del Ayuntamiento de Pamplona es una iniciativa promovida por el área de medio ambiente y sanidad a través de la oficina de Agenda 21, y forma parte de un programa de ambientalización interna más amplio, en el que figuran también la recogida selectiva de papel y otros residuos, en marcha desde el año 2001, además de la implantación del papel reciclado en las dependencias municipales.

### **2.4. Compras verdes en Norteamérica**

La iniciativa de las compras verdes en Norteamérica es un programa mediante el cual se conforma una serie de grupos de trabajo para facilitar compras ambientales relacionadas con productos de limpieza, artículos de oficina y electricidad «verde». Otra herramienta desarrollada por esta iniciativa es una guía de autoevaluación llamada ECO-SAT que tiene por objeto ayudar a los profesionales de las adquisiciones a evaluar las iniciativas de compras ambientales de su organización e identificar oportunidades de mejoramiento.

### 3. Aplicación práctica a la realidad peruana

#### 3.1. Marco legal de las contrataciones públicas en el Perú

Actualmente, está vigente la Ley de Contrataciones del Estado emitida mediante decreto legislativo 1017 y el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado emitido mediante decreto supremo 184-2008-EF. Ambas normas solo promueven las compras con criterios de sostenibilidad y se menciona, en un principio, que rigen las contrataciones en el país. Resulta fundamental señalar que, en toda contratación, se aplicarán criterios para garantizar la sostenibilidad ambiental con la finalidad de evitar impactos negativos en el medio ambiente en concordancia con las normas de la materia (Principio de sostenibilidad ambiental).<sup>3</sup>

Como podrá apreciarse, la compra verde en el Perú solo es mencionada de manera declarativa sin señalar un criterio de aplicación en el Reglamento de la Ley de Contratación Pública, es decir, no estamos ni siquiera en un estadio inicial. Para ello, se requiere que la Administración Pública y otras entidades empiecen a introducir criterios sostenibles en la contratación pública. No obstante, en la mayoría de los casos, no lo hacen de forma específica, por ausencia de motivación del personal, por desconocimiento del principio de sostenibilidad ambiental y por la falta de liderazgo del Gobierno central para promover este tipo de iniciativas.

#### 3.2. Monto programado de compras públicas en el Perú

Las compras públicas se han incrementado en los últimos años, más aún como parte de las iniciativas de promoción de las inversiones en el país (*shock* de

inversiones, por ejemplo). Así, se ha promovido de forma sostenida las compras estatales. De esta manera, podemos apreciar en el siguiente cuadro cómo las compras públicas anuales programadas en el Perú se han elevado en 42% en el año 2008.

#### 3.3. Aplicación a la realidad peruana

Para que las compras verdes se hagan realidad en el Perú, se debe, en primer lugar, asumir un compromiso de Alta Dirección del Gobierno peruano. En ese sentido, el Ministerio del Ambiente y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) deben liderar la consecución de ese compromiso. Entonces, se convertiría en una política del Estado plasmada en el Acuerdo Nacional.

Tal como lo acredita la experiencia internacional, se deben establecer niveles de implantación, empezando por los gobiernos locales y regionales a partir del monitoreo constante de los resultados de la implementación. En ese sentido, OSCE debería fijar criterios de compras sostenibles en los que se enfatice lo siguiente:

- La compra y utilización de productos con bajo contenido o ausencia de sustancias peligrosas para la salud y el entorno
- La compra y uso de productos reutilizables
- La compra y uso de productos de larga duración
- La compra y uso de productos con elementos fácilmente separables
- La compra y uso de productos y materiales reciclables y separables
- La compra y uso de materiales reciclados

<sup>3</sup> Artículo 4 inciso m de la Ley de Contrataciones del Estado.



## Cuadro 1 Ejecución del PAC 2006-2008

Comparativo anual del monto programado, convocado vs adjudicado, según tipo de entidad  
(en millones de nuevos soles)

| Tipo de entidad           | 2006            |                   |                  |                 |               | 2007            |                   |                  |                 |              | 2008            |                   |                  |                 |              | Incremento monto convocado 2008/2006 |
|---------------------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|--------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|--------------|--------------------------------------|
|                           | Programado      | Convocado         |                  | Adjudicado      | % Ejecución   | Programado      | Convocado         |                  | Adjudicado      | % Ejecución  | Programado      | Convocado         |                  | Adjudicado      | % Ejecución  |                                      |
|                           |                 | 1era convocatoria | 2da convocatoria |                 |               |                 | 1era convocatoria | 2da convocatoria |                 |              |                 | 1era convocatoria | 2da convocatoria |                 |              |                                      |
| Gobierno central          | 7,171.3         | 5,540.6           | 404.6            | 4,456.5         | 77.3%         | 8,539.0         | 6,374.7           | 1,052.4          | 5,187.9         | 74.7%        | 11,390.7        | 6,364.9           | 1,502.5          | 5,317.4         | 55.9%        | 14.9%                                |
| Instancia descentralizada | 1,669.5         | 1,389.2           | 120.3            | 950.0           | 83.2%         | 1,975.3         | 1,775.2           | 292.7            | 1,062.8         | 89.9%        | 2,827.5         | 2,317.1           | 438.9            | 1,277.0         | 81.9%        | 66.8%                                |
| Gobierno distrital        | 2,291.2         | 1,389.2           | 57.8             | 991.5           | 66.0%         | 4,216.8         | 2,916.3           | 295.3            | 2,293.2         | 69.2%        | 6,655.0         | 5,122.1           | 340.7            | 3,696.0         | 77.0%        | 238.9%                               |
| Gobierno provincial       | 1,479.1         | 1,041.8           | 82.9             | 811.7           | 70.4%         | 2,329.4         | 1,703.3           | 151.9            | 1,257.0         | 73.1%        | 3,388.6         | 2,214.0           | 599.3            | 1,612.4         | 65.3%        | 112.5%                               |
| Gobierno regional         | 2,649.1         | 1,515.8           | 89.4             | 1,225.9         | 57.2%         | 2,703.4         | 1,730.0           | 271.4            | 1,449.4         | 64.0%        | 3,815.1         | 2,444.6           | 372.3            | 2,009.6         | 64.1%        | 61.3%                                |
| ETEs                      | 1,531.3         | 1,152.8           | 0.0              | 763.5           | 75.3%         | 1,548.7         | 992.3             | 224.8            | 993.6           | 64.1%        | 976.8           | 616.5             | 120.1            | 545.6           | 63.1%        | -46.5%                               |
| Soc. de Benef. Pública    | 34.1            | 25.3              | 0.0              | 12.0            | 74.3%         | 31.8            | 14.4              | 1.4              | 10.6            | 45.5%        | 41.1            | 20.1              | 2.7              | 12.6            | 49.0%        | -20.5%                               |
| Entidades del FONAFE      | 10,398.7        | 6,472.1           | 3,734.5          | 2,219.8         | 62.2%         | 6,753.7         | 3,433.3           | 555.3            | 3,251.2         | 50.8%        | 29,138.8        | 22,752.5          | 631.9            | 21,473.5        | 78.1%        | 251.5%                               |
| <i>Petroperú</i>          | <i>7,694.7</i>  | <i>3,617.5</i>    | <i>4,141.8</i>   | <i>762.3</i>    | <i>47.0%</i>  | <i>4,282.0</i>  | <i>1,821.7</i>    | <i>183.5</i>     | <i>1,699.4</i>  | <i>42.5%</i> | <i>21,264.0</i> | <i>20,399.6</i>   | <i>165.0</i>     | <i>20,131.6</i> | <i>95.9%</i> | <i>463.9%</i>                        |
| <i>Resto Fonafe</i>       | <i>2,704.0</i>  | <i>2,854.6</i>    | <i>0.0</i>       | <i>1,457.5</i>  | <i>105.6%</i> | <i>2,471.7</i>  | <i>1,611.6</i>    | <i>371.8</i>     | <i>1,551.8</i>  | <i>65.2%</i> | <i>7,874.8</i>  | <i>2,352.9</i>    | <i>466.9</i>     | <i>1,341.9</i>  | <i>29.9%</i> | <i>-17.6%</i>                        |
| <b>TOTAL</b>              | <b>27,224.4</b> | <b>18,648.9</b>   | <b>4,338.2</b>   | <b>11,430.9</b> | <b>68.5%</b>  | <b>28,098.1</b> | <b>18,939.5</b>   | <b>2,845.2</b>   | <b>15,505.5</b> | <b>67.4%</b> | <b>58,233.5</b> | <b>41,851.9</b>   | <b>4,008.4</b>   | <b>35,944.1</b> | <b>71.9%</b> | <b>124.4%</b>                        |
| Total sin Petroperú       | 19,529.6        | 15,031.3          | 196.4            | 10,668.6        | 77.0%         | 23,816.1        | 17,117.8          | 2,661.7          | 13,806.1        | 71.9%        | 36,969.6        | 21,452.3          | 3,843.4          | 15,812.5        | 58.0%        | 42.7%                                |

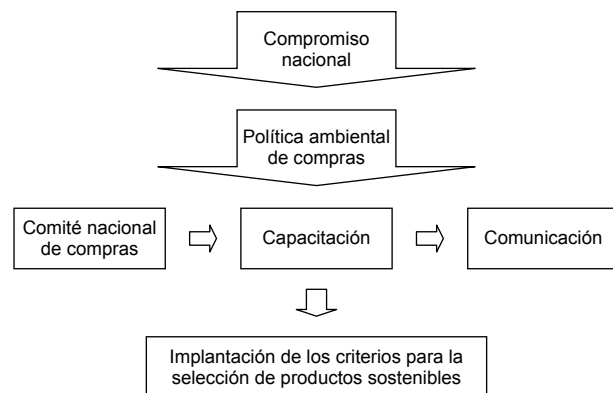
Fuente: SEACE

Elaboración: Sub Dirección de Estudios Económicos y de Mercado del OSCE (2009)

- La reducción en la generación de residuos y su correcta gestión
- El ahorro de recursos, tales como energía e hídricos y la mejora de la calidad ambiental, que reduce la contaminación y los ruidos nocivos

### 3.4. Estrategia para la implementación

La estrategia integral de compras verdes en el Perú debe contar con una adecuada asesoría internacional que tome en cuenta los siguientes aspectos:



a) **Compromiso nacional para la instauración de las compras verdes**

Se debe contar con el compromiso de las altas autoridades del Gobierno y se requiere considerar que se afectarán las compras públicas. Este compromiso debería evidenciarse, como mínimo, mediante la definición de la política ambiental de compras y la aprobación de los objetivos y estrategias.

b) **Definición de una política ambiental de compras**

Esta política plasma los objetivos ambientales de las compras públicas. Para ello, se requiere modificar la normatividad de las contrataciones públicas peruanas a fin de incluir artículos referidos a la promoción de este tipo de compras:

- Incentivar los requisitos ambientales en las especificaciones técnicas de los productos o servicios a contratar
- Incluir variables ambientales en el sistema de evaluación de ofertas técnicas
- Destinar parte del Plan de Contrataciones a las compras verdes

Se sugiere la ayuda o cooperación técnica internacional de gobiernos nacionales, instituciones especializadas y las ONG que promuevan el desarrollo sostenible o las compras ecológicas con el propósito de evitar demoras en la implementación.

c) **Definición de Comité nacional de compras verdes**

El OSCE, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, deberán ser los responsables de velar por la implementación del sistema de compras verdes.

d) **Capacitación**

El personal del área encargada de las adquisiciones de las entidades públicas deberá ser capacitado sobre

temas básicos relacionados con la gestión ambiental y compras verdes. Para ello, se les debe proporcionar guías de aplicación que expliquen cómo incorporar la variable ambiental en función de aspectos legales de la contratación pública. Este proceso deberá iniciarse en los gobiernos locales y regionales.

e) **Comunicación**

Tanto la política como los objetivos y otras iniciativas implementadas por la organización, así como los logros en el campo de las compras verdes, deberían comunicarse a los principales actores del proceso: proveedores, usuarios, empleados.

f) **Implantación de los criterios para la selección de productos sostenibles**

Con este fin, se deberá elaborar guías de implementación, las cuales deberán mencionar los siguientes criterios:

- Reducción del impacto ambiental frente a referencias existentes
- Criterios ambientales, éticos y sociales
- Criterios ambientales
  - Consumo de agua
  - Uso de recursos renovables
  - Emisión CO<sub>2</sub>
  - Biodiversidad
  - Impacto en uso
- Criterios sociales
  - Trabajo infantil
  - Economía social
  - Igualdad de posibilidades y accesibilidad
- Técnicas para seleccionar productos más sostenibles
  - Materiales de fabricación
  - Embalaje
  - Rellenable

Criterio estético, facilidad de uso, etcétera  
Etiquetado (información de fabricación y uso)  
Etiquetado (certificación, aval externo)

## Conclusiones

1. Cualquiera sea el ciclo de vida del producto o servicio que se compre, trae consigo impactos ambientales, desde la extracción de la materia prima, su procesamiento, distribución y uso, hasta su disposición final. Los problemas ambientales que enfrenta la humanidad traen graves consecuencias como el cambio climático, la disminución de la biodiversidad y el uso indiscriminado de los recursos naturales, los cuales no pueden ser resueltos sin que los seres humanos adoptemos prácticas sostenibles.
2. La experiencia internacional demuestra que la implantación de las compras verdes como política de adquisiciones gubernamentales ha contribuido a elevar la conciencia ecológica de un país, así como impulsar una mayor eficiencia en las compras públicas. Sin embargo, en países donde se han implementado iniciativas para compras verdes, uno de los principales obstáculos ha sido la falta de conocimiento por parte de los encargados de compras estatales y de los proveedores.
3. Se requiere de un liderazgo y de una política nacional para la implementación de las compras verdes en el país. Este liderazgo debería ser asumido por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
4. Se requiere modificar las normas de contrataciones públicas del país a fin de promover las compras verdes en los organismos públicos del país.

## Referencias bibliográficas

CEGESTI

2008 *Manual para la implementación de Compras Verdes en el sector público de Costa Rica*. San José (Costa Rica): CEGESTI.

COMISIÓN EUROPEA

2005 *¡Compras ecológicas! Manual sobre la contratación pública ecológica*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)

2009 *Informe de contrataciones públicas (año 2008)*. Lima: Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios del OSCE.

## Sitios recomendados

- Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos. Guía de compras públicas verdes  
[http://www.isrcer.org/GUIAS/portada\\_cpv.htm](http://www.isrcer.org/GUIAS/portada_cpv.htm)
- Bakeaz. Compra verde  
<http://www.compraverde.org/>
- Red catalana por la compra pública ética  
<http://www.comrapublicaetica.cat/>
- Greenpeace. Madera con sello FSC  
<http://www.greenpeace.org/espana/campaigns/bosques/soluciones/>
- Web de la Agenda 21 Local de Madrid  
<http://www.munimadrid.es/Agenda21/>
- ICLEI (Asociación de Gobiernos Locales por la Sostenibilidad)  
<http://www.ifat.org/>
- ICLEI. Proyecto Relief  
<http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>
- Eurocities. Proyecto CARPE, las ciudades como compradores responsables en Europa.  
<http://www.carpe-net.org/>
- Portal del Gobierno de Aragón  
<http://www.aragon.es>

- Ayuntamiento de Badalona  
<http://www.aj-badalona.es>
  - Ayuntamiento de Barcelona. Guía oficina verde  
<http://www.bcn.es/agenda21/oficinaverda/>
  - Ayuntamiento de Palma de Mallorca  
<http://www.palmademallorca.es>
  - Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat  
<http://www.stboi.es>
  - Universidad Autónoma de Barcelona. Guía oficina verde  
<http://www.uab.cat/compraverda/>
- The North American Green Purchasing Initiative of the Commission for Environmental Cooperation (CEC NAGPI)  
<http://www.nagpi.net>

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2009

Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2009

Correspondencia: [jhgarcia@pucp.edu.pe](mailto:jhgarcia@pucp.edu.pe)

Eduardo Hernando Nieto

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Derecho

### Resumen

¿Hasta qué punto estudiar política jurisdiccional requiere del concurso de distintas teorías administrativas en general y de la ciencia de la administración pública en particular? Este pequeño texto se plantea tal reflexión y llega a la conclusión de que es imposible proponer una aproximación novedosa a esta temática sin contar con la teoría administrativa, por lo que los especialistas y reformadores ganarían mucho con el contacto de esta disciplina dentro de lo que ya resulta, claramente, un enfoque multidisciplinario.

**Palabras clave:** reforma de justicia, CERIAJUS, desjudicialización, teorías administrativas, sistema de justicia, procesos, credibilidad, eficiencia, tecnócratas.

### Abstract

To what extent does studying jurisdictional politics need the knowledge of different administrative theories in general and the science of public administration in particular? This small text proposes such reflection and comes to the conclusion that it is impossible to propose a new approximation to this topic without considering the administrative theory, for that the specialists and thinkers will get more with the contact of this discipline from what it is called a multidisciplinary approach.

**Key words:** Justice reform, CERIAJUS, 'desjudicialización', administrative theories, justice system, processes, credibility, efficiency, technocrats.

### Marco de referencia

Nuevos enfoques de las políticas públicas (donde se enmarca la reforma de la administración de justicia) como el redescubrimiento de la eficiencia como el objetivo primario para una política, la importancia estratégica de la credibilidad de las políticas y, por último, una tendencia a delegar importantes facultades para las reformas a cuerpos tecnocráticos que podrían exhibir una mayor independencia.<sup>1</sup>

Desde hace algunos años, dicto el curso de seminario de investigación en la maestría de Política Jurisdiccional de la PUCP, la misma que se orienta a formar profesionales especializados, básicamente, en el tema de la reforma de la administración de justicia y del manejo eficiente de los recursos orientados a la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales.

<sup>1</sup> Enfoque teórico expuesto por el especialista Giandomenico Majone (2001: 889).

El campo de la política jurisdiccional, como su nombre lo dice, implica pensar en un enfoque que va más allá de lo jurídico, a pesar de que sean mayoritariamente abogados quienes lo conforman. Dicho enfoque se presenta como una propuesta multidisciplinaria que, en el fondo, podría ser más cercana al terreno de las políticas públicas, por lo tanto, de la ciencia política, entre cuyas ramas, precisamente, se encuentra la administración pública.<sup>2</sup> Evidentemente, uno de los principales intereses considerados al momento de su implementación, fue el hecho de poder contar con personas que, al interior de sus órganos de gobierno, tuvieran también una capacidad administrativa real e hicieran de estos estructuras eficientes al servicio de la justicia.

Justamente, al haber tenido la oportunidad de supervisar el desarrollo de distintas investigaciones, he percibido más claramente la necesidad de contar con los conocimientos de la ciencia de la administración para poder plantear soluciones reales a los múltiples problemas que afectan la marcha de esta actividad. Como señala un destacado integrante del Poder Judicial, si la administración de justicia es, en realidad, un servicio que brinda el Estado con el propósito de tutelar y garantizar los derechos de los ciudadanos (Salas 2007: 98), entonces de lo que se trata es de estudiar la manera como puede brindarse este servicio de forma más eficaz y eficiente, teniendo, sin embargo, presente que se trata en realidad de un servicio muy particular, pues administrar justicia no es igual a proveer de hamburguesas a un supermercado o cubrir, aceleradamente, la demanda del mercado laboral.

De hecho, uno de los aspectos que más ha preocupado a la administración de justicia ha sido el tema del incremento continuo de la carga procesal como

lo atestigua el trabajo de diagnóstico sobre la administración de justicia elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que lo concluyó en el año 2004. Entre otros puntos, este documento incluyó los siguientes temas de trabajo (CERIAJUS 2004b):

- 1) Medidas urgentes en el sistema de administración de justicia
- 2) Reforma parcial de la Constitución de 1993, Leyes Orgánicas y niveles de coordinación
- 3) Modernización y gestión del despacho judicial y fiscal
- 4) Recursos humanos: jueces, fiscales y demás operadores del sistema de justicia
- 5) Gobierno y gestión administrativa del sistema de justicia, presupuesto y cooperación técnica internacional
- 6) Políticas anticorrupción, eticidad y transparencia en materia de administración de justicia
- 7) Reforma del sistema penal
- 8) Modificaciones específicas de códigos y normas conexas
- 9) Acceso a la justicia y mecanismos alternativos de solución de conflictos
- 10) Predictibilidad y jurisprudencia

En función del tema de la carga, precisamente el servicio de la administración de justicia tendría que ser bastante especial, puesto que, normalmente, una empresa que brinda servicios busca contar siempre con más clientes, ganar mercados y aprovechar oportunidades; sin embargo, si pensamos en la administración

<sup>2</sup> Cfr. Nelson (2001).

de justicia, se trataría más bien de todo lo contrario, es decir, esta sería una empresa que estaría trabajando para contar con menos clientes. Un incremento de clientes aumentaría la carga de trabajo, lo cual haría mucho más difícil y lento el servicio de justicia. Como se suele indicar en la jerga de derecho, la administración de justicia debería concebirse como la *última ratio*, es decir, como la última opción. Los conflictos, entonces, deberían ser resueltos sin tener que recalar necesariamente en la administración de justicia (Salas 2007); prueba de ello, la encontramos justamente en el citado documento de CERIAJUS en el que encontramos la posibilidad de contar con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como por ejemplo, la conciliación o el arbitraje, los cuales buscan precisamente desjudicializar los conflictos o, en el terreno penal, la posibilidad de la aplicación del llamado *principio de oportunidad* en los delitos de bagatelas.<sup>3</sup>

Así, por medio de este documento, se pueden apreciar, claramente, los puntos de intersección entre el saber del profesional y operador del derecho con el conocimiento del especialista en administración o economía, por ejemplo, cuando se alude a una «empresa que se orienta a disminuir la demanda» y en aquello que tiene que ser abordado, pues resulta fundamental tratar de brindar un servicio que debería inspirarse y abocarse a la realización de los cuatro fines establecidos por CERIAJUS.

---

UN SISTEMA DE JUSTICIA:

---

- INDEPENDIENTE
  - CONFIABLE
  - ACCESIBLE
  - EFICIENTE
- 

Para lograr ese objetivo, es necesario que se puedan dar directrices en las áreas antes descritas, pero, sin duda, hay algunas áreas que serían especialmente sensibles para el campo administrativo, pues se trata, finalmente, del empleo de recursos tanto materiales como humanos, así como el hecho de poder perfilar adecuadamente las estrategias para «disminuir» la demanda de «clientes». Así por ejemplo, en el caso de la sub-área de modernización del despacho judicial, se plantearon algunos de los siguientes objetivos:

- Plan de implantación progresiva de más juzgados, salas y fiscalías
- Plan de descarga procesal en el Poder Judicial
- Programa nacional de desarrollo de los despachos judiciales
- Solución de problemas específicos de la Corte Suprema de Justicia
- Plan de mejora de servicios judiciales
- Creación de la Defensoría del usuario del servicio judicial
- Mejoramiento de la organización y funcionamiento del despacho jurisdiccional
- Registro único de requisitoriados, procesados y sentenciados
- Programa de desarrollo de sistemas y soporte informático para los despachos judiciales
- Programa de medidas contra el hacinamiento de los archivos de juzgados
- Cumplimiento de la ley 27939 para la presencia de jueces de paz en delegaciones policiales
- Delimitación de especialidades en los juzgados de paz y creación de nuevas especialidades
- Reorganización del sistema de notificaciones

<sup>3</sup> Se entiende por el principio de oportunidad la opción que tiene el Ministerio Público de abstenerse en el ejercicio de la acción pública o del sobreseimiento de una causa si es que se dan determinadas circunstancias. Esto ocurre por ejemplo en casos de lesiones leves entre otros. Cfr. Angulo (2004).

Por otro lado, en el tema del acceso a la justicia, se plantearon también otros objetivos (CERIAJUS 2004a: 16-17):

### **Objetivo estratégico**

Crear condiciones que permitan un adecuado y universal acceso a los servicios de justicia para todas las personas, por medio del fortalecimiento de los servicios de defensa pública, los medios alternativos de resolución de conflictos, la superación de las diversas barreras geográficas, culturales y económicas y la potenciación de la justicia de paz como justicia básica.

Sub-área 1. Establecimiento de una política de acceso a la justicia y ampliación de la cobertura de servicios en el Poder Judicial, Ministerio Público e INPE

- Contenido técnico de la 28ª Política de Estado del Acuerdo Nacional para incorporar el acceso a la justicia
- Fortalecimiento de los módulos básicos de justicia
- Construcción y funcionamiento de módulos básicos de justicia

Sub-área 2. Consultorios jurídicos populares y defensa de oficio

- Reestructuración del servicio de defensa de oficio
- Uso de demandas-formato
- Ampliación de los servicios de defensa de oficio
- Ampliación de los servicios de defensa de los consultorios jurídicos populares

Sub-área 3. Conciliación y arbitraje

- Fomentar el uso voluntario de la conciliación extrajudicial
- Desconcentración de los centros de conciliación
- Difusión del arbitraje

Sub-área 4. Defensa de los intereses judiciales del Estado

- Adecuación del marco normativo en materia de la defensa judicial del Estado
- Capacitación y especialización de procuradores públicos
- Implementación de un sistema de control y supervisión

Sub-área 5. Barreras económicas y culturales

- Sinceramiento de costos de las tasas judiciales y aplicación para los servicios
- Exoneración del pago de tasas judiciales a personas de escasos recursos
- Uso de intérpretes
- Empleo del peritaje cultural
- Designación de magistrados bilingües

Sub-área 6. Justicia de paz y justicia comunal

- Elección directa de jueces de paz
- Fortalecimiento de la justicia de paz
- Creación de juzgados de paz
- Aspectos procesales de los juzgados de paz
- Mejor redacción a nivel constitucional de la justicia comunal
- Ley de desarrollo constitucional
- Programas de sensibilización y capacitación sobre el Estado pluricultural de derecho

Ciertamente, solo en estas dos áreas de trabajo mencionadas habría la necesidad de contar con los aportes de la teoría administrativa. Por ejemplo, si hablamos de acceso a la justicia, estamos considerando aspectos de orden cuantitativo y de desempeño de funciones. Es cierto que nuestro interés inicial estaría en disminuir la demanda, pero, igualmente, se debe pensar que siempre existirá demanda, por lo que es necesario tratar de atenderla en la mejor forma posible. En este



sentido, se requiere procurar una justicia rápida; por lo tanto, es indispensable contar con flujogramas que nos indiquen cuántos son los pasos y cuánto tarda cada uno en alcanzar su resultado, si la distribución del trabajo es equilibrada entre las personas o hay quienes tienen sobrecarga o dónde se encuentran los nudos que retardan los procesos, etcétera. Esto, obviamente, es un aspecto que un abogado o un magistrado puede no conocer, pero que es necesario manejar para poder plantear un cambio serio.

Igualmente, si se trata de la modificación del despacho judicial, estamos refiriéndonos a un problema que se vincula, expresamente, con la organización de un área de trabajo, lo que significa manejar también el tema de perfiles (recursos humanos), infraestructura, capacitación, entre muchos otros aspectos.

La lectura de la administración de la justicia en términos de procesos sería entonces de gran utilidad, así como también permitiría percibir algunos otros problemas que no serían usualmente vistos por el especialista en derecho.

Como se indica al inicio de este texto, al menos uno de los nuevos aspectos tomados en cuenta por la teoría contemporánea de la administración pública, el de la eficiencia, sí parece haber calado hondo en los especialistas que trabajan el tema de la reforma; sin embargo, no estoy seguro de que esto sea igual respecto a las dos otras características mencionadas, es decir, la importancia estratégica de la credibilidad de las políticas y la participación de técnicos independientes.

El primer punto, la credibilidad, precisamente fue un tema que se introdujo respecto a la necesidad —en el terreno económico inicialmente— de limitar al máximo la discrecionalidad y mantener, entonces, la vigencia de las reglas el mayor tiempo posible. En este

sentido, por ejemplo, parece claro que muchos ya estamos bastante cansados respecto al tema de la «reforma de la administración de justicia», lo cual es síntoma también de una variación constante en los planes o también del hecho de que se proyecten reformas que no se implementan nunca y las nuevas autoridades políticas, lejos de buscar su aplicación, se empecinan en proyectar una nueva reforma. Es cierto, sin embargo, que la eficiencia se relaciona directamente con la credibilidad; por lo tanto, a más eficiencia en la política debería de haber una mayor credibilidad. Este hecho obligaría, entonces, a aplicar completamente el proyecto de CERIAJUS y afinar su eficiencia a fin de lograr la deseada credibilidad.

Finalmente, la delegación de tareas en cuerpos especializados independientes es otra de las características de la nueva administración pública. No obstante, esto sí parece resultar un problema central en nuestro medio, ya que es bastante común encontrar recelo, por parte de las autoridades del sector justicia, respecto de quienes no son abogados o magistrados. De hecho, por propia experiencia, al trabajar en el Ministerio Público, fui testigo de los desencuentros entre los mismos fiscales y el personal administrativo, quien es visto simplemente como un mero apoyo en la labor jurisdiccional y, por ende, completamente subordinado a estos. Así, lejos de una relación más horizontal, se maneja aún un esquema altamente jerarquizado y poco dúctil. Por lo expuesto, es sumamente complicado, por ejemplo, que diversos aspectos medulares de la reforma del sistema de justicia puedan estar en manos de especialistas o tecnócratas no vinculados directamente al aparato de justicia, lo cual afectaría la buena marcha de cualquier plan de reforma.

Con todos estos breves comentarios, sin duda, queda claro que la política jurisdiccional requiere contar con una serie de conocimientos que emanan de la ciencia

de la administración como lo atestigua la propuesta de CERIAJUS en sus diversos objetivos. En este sentido, sería interesante que puedan establecerse vínculos entre estas disciplinas a fin de compartir experiencias y conocimientos, pues, así como es evidente la necesidad que tiene el Derecho de la Administración, igualmente, sería interesante que diversos profesionales formados en las ciencias administrativas y contables puedan conocer la temática de la administración de justicia y colaborar en su reforma.

### Referencias bibliográficas

ANGULO, Pedro

2004 *El principio de oportunidad en el Perú*. Lima: Palestra.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (CERIAJUS)

2004a «La CERIAJUS. Preguntas y respuestas». Fecha de consulta: 05/05/2009. <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/Ceriajus/ceriajus.pdf>>.

2004b *Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

MAJONE, Giandomenico

2001 «Políticas públicas y administración: ideas, intereses, instituciones». En Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (editores). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo II. Madrid: Ediciones Istmo, pp. 887-913.

NELSON, Barbara

2001 «Políticas públicas y administración: una visión general». En Goodin y Klingemann 2001, pp. 795-860.

SALAS VILLALOBOS, Sergio

2007 «El acceso a la justicia y la reforma judicial». En Roxana Jiménez Vargas Machuca (coordinadora). *Independencia judicial, visión y perspectivas*. Lima: Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia.

Fecha de recepción: 16 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2009

Correspondencia: [kalki@speedy.com.pe](mailto:kalki@speedy.com.pe)

## NUESTROS COLABORADORES

### Luis Durán Rojo

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la misma Universidad. Doctorando en Derecho Tributario Europeo por la Universidad Castilla-La Mancha (España). Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, del Instituto Peruano de Investigación y Desarrollo Tributario (IPIDET) y de International Fiscal Association (IFA) – Grupo Peruano. Director de Impuestos del Grupo AELE y director de la revista *Análisis Tributario*. Es autor de diversos artículos y publicaciones en revistas de prestigio.

Profesor contratado a tiempo parcial por asignatura del Departamento Académico de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### Juan Santiváñez Guarniz

Contador público por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como auditor externo e interno en compañías multinacionales y nacionales de gran envergadura, principalmente del sector comercial, industrial y financiero. Ha desarrollado trabajos de consultoría empresarial y asesoría en implementación de sistemas operativos de control interno. Actualmente es socio principal de la firma Santiváñez Guarniz y Asociados, firma miembro de UHY Internacional. Es director de la firma SG Contadores Consultores.

Profesor contratado a tiempo parcial por asignatura del Departamento Académico de Ciencias Administrativas en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### Alejandro Narváez Liceras

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Máster en Auditoría Económica y Financiera por el Instituto Universitario de Administración de Empresas de la Universidad Autónoma de Madrid. Diplomado en Finanzas Internacionales por la Escuela de Economía de Madrid.

Ha publicado diversos artículos y colaboraciones en revistas nacionales y extranjeras, sobre temas de economía, finanzas y negocios. Ha sido director ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y presidente del directorio de PETROPERÚ. Es presidente fundador de la Fundación Centro Peruano de Jóvenes Emprendedores. Profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad del Pacífico.

Profesor ordinario asociado a tiempo parcial por asignatura del Departamento Académico de Ciencias Administrativas en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### David S. Murphy

Ph.D. y MBA por la Universidad del Estado de Washington (Estados Unidos de América). CPA (Contador Público Certificado) con licencia para practicar en el Commonwealth de Virginia, CFS (Especialista Certificado en Fraudes) y CFP (Planificador Financiero Certificado). Es miembro de la mesa directiva de la Asociación de Especialistas Certificados en Fraude.

Miembro del consejo editorial de la *Revista Internacional de Dirección Financiera y Contabilidad*. Ha capacitado investigadores de fraude del sector público en diversos países, entre ellos, países de Latinoamérica, como Perú y Bolivia; de Europa Oriental, como Bulgaria; de Asia Central, como Uzbekistán, Kirgizistán y Kazajstán; y Omán, en el Medio Oriente.

Ha sido profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeñó como director académico de la Maestría en Auditoría y Control Financiero en la Universidad Católica de Bolivia. Fue director del programa de reforma contable en Uzbekistán. También fue director de investigaciones y profesor de la Escuela Nacional de Control en el Perú, y últimamente ha estado trabajando con el gobierno de Bulgaria en la capacitación de inspectores de fraude. Es autor de numerosos artículos que han sido publicados en los Estados Unidos de América, América Latina y Europa. También es coautor de dos importantes libros de contabilidad.

Actualmente se desempeña como coordinador del Programa de Contabilidad en la Universidad de Lynchburg en Virginia (Estados Unidos de América).

### **Jorge García Paz**

Licenciado en Ciencias Administrativas por la Universidad de Lima. Magíster en Administración con mención en Finanzas por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN). Diplomado en Dirección Estratégica en Finanzas por el Centro de Desarrollo Gerencial de la Universidad del Pacífico. Diplomado en el XXII Programa de Dirección de Empresas (PADE) en Finanzas por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN). Actualmente se desempeña como especialista administrativo de la subgerencia de logística de la Zona Registral IX - sede Lima (SUNART).

Profesor ordinario auxiliar a tiempo parcial por asignatura del Departamento Académico de Ciencias Administrativas en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **Eduardo Hernando Nieto**

Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Teoría Legal y Política por la Universidad de East Anglia (Norwich, Inglaterra). Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Becario Fulbright en el Lafayette College (Easton, Pennsylvania, Estados Unidos de América). Ha seguido cursos de posgrado de Teoría Legal y Política en las universidades de Exeter (Inglaterra), Uppsala (Suecia), ITAM (México) y Diego Portales (Chile). Se desempeña como profesor en las maestrías de Derecho Constitucional, Política Jurisdiccional y Procesal Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor principal en la Academia de la Magistratura. Profesor de Filosofía Política y Ética en la maestría y el doctorado de Filosofía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor en el posgrado de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Ha sido profesor visitante en el posgrado de Derecho de la Universidad Católica Santa María en Arequipa, la Universidad Particular Antenor Orrego en Trujillo, la Universidad Privada del Norte en Cajamarca y la Universidad Nacional de Piura.

Autor de *Pensando peligrosamente: el pensamiento reaccionario y los dilemas de la democracia deliberativa* y *Deconstruyendo la legalidad: ensayos de teoría legal y teoría política*, ambos publicados por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado artículos en revistas y otras publicaciones nacionales y del exterior.

Profesor ordinario auxiliar a tiempo parcial por asignatura del Departamento Académico de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú.