

# Crecimiento macroeconómico y exclusión social



El monto de las remesas que ingresan desde el exterior supera lo que el Estado invierte en programas para aliviar la pobreza, en la que aún vive más de la mitad de la población. El crecimiento macroeconómico no ha sido acompañado de un desarrollo significativo y esconde miseria, desigualdad, violencia y descontento, mientras la política tributaria favorece a las grandes empresas recargando la producción y el consumo.

Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)  
Héctor Béjar

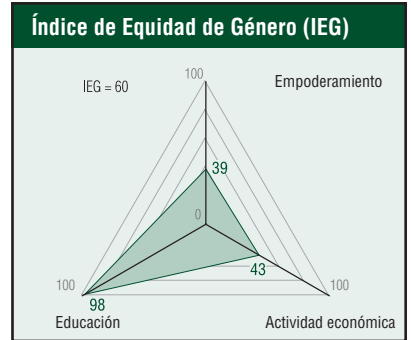
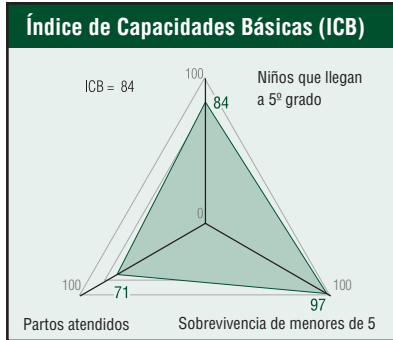
Aparentemente, Perú tuvo un excelente comportamiento macroeconómico entre 2001 y 2006, período correspondiente al gobierno de Alejandro Toledo. En esos años, un crecimiento anual promedio de 6% llevó el PBI a USD 75.000 millones, mientras la inflación no sobrepasó un 4% anual. Las reservas internacionales crecieron de USD 8.200 millones en 2001 a USD 15.000 millones en 2005 y las exportaciones ascendieron a USD 14.000 millones en 2005, creando en la balanza comercial de ese año un saldo favorable de USD 2.712 millones<sup>1</sup>.

Aunque la economía creció 14% entre 2001 y 2004, la pobreza solo disminuyó 2,7 puntos porcentuales, de 54,3% a 51,6%. Por su parte, la pobreza extrema solo se redujo 4,9 puntos, de 24,1% en 2001 a 19,2% en 2005 (INEI, 2006). No obstante, este leve descenso es cuestionado por otras aproximaciones científicas que no lo constatan en la realidad<sup>2</sup>. Pero, incluso si aceptáramos esas cifras, se advierte que a ese ritmo habría que esperar no menos de 50 años de crecimiento sostenido – impulsado por grandes alzas de precios en el mercado internacional de las materias primas peruanas, como las actuales – para que la pobreza desapareciera.

A la par de los buenos indicadores macroeconómicos, tiene lugar una dimensión de la realidad social que los supera. El subempleo, la inseguridad, la violencia delictiva, la drogadicción, la corrupción a todo nivel, el transporte caótico, la contaminación ambiental y otros fenómenos del deterioro de la sociedad asolan actualmente las ciudades y los campos de Perú y afectan la calidad de vida y los derechos de las personas.

## El por qué de la paradoja

¿Cuál es el motivo de la paradoja de un país que aparentemente crece en términos macroeconómicos



pero decrece en bienestar para la población? La respuesta reside en la naturaleza de ese crecimiento y de su configuración en la economía peruana.

En primer lugar, ha aumentado la especulación con los precios internacionales y la producción de las materias primas como el oro y el cobre que, como hace siglos, son vendidas en bruto por las corporaciones transnacionales sin dejar casi nada a cambio. El precio del oro ya sobrepasó USD 500 la onza (24 gramos), después de haberse situado en USD 250 en octubre de 2000, mientras el precio del cobre alcanzó USD 2,64 la libra (460 gramos), lo que representa un incremento de 77% en el último año. Perú exporta anualmente 2 millones de onzas de oro.

Las empresas que explotan estos minerales disfrutaron de privilegios tributarios. Una estimación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria reveló que en 2002 el Gobierno dejó de recaudar unos USD 300 millones por efectos de convenios de estabilidad tributaria, depreciación de activos y descuentos en impuestos a futuro. Los impuestos a la producción y el consumo triplican los impuestos a la renta que deben pagar las grandes empresas, de acuerdo con sus propias estimaciones. En Perú, las personas físicas pagan más impuestos a la renta que las personas jurídicas. En 2004 las empresas mineras pagaron por impuesto a la renta apenas 989 millones de nuevos soles, unos USD 300 millones. En 2004 las empresas mineras pagaron por impuesto a la renta apenas PEN 989 millones, (USD 300 millones). En el período 2000-2003, el sector de hidrocarburos pagó un promedio de impuesto a la renta de tercera categoría de PEN 9,7 por cada PEN 100 de producción (medido por el PBI), mientras que la actividad minera

pagó PEN 3,5 por cada PEN 100 de producción (SUNAT, 2002).

Los contratos de estabilidad tributaria reducen en algunos casos hasta 80% de la renta imponible, permiten la libre remisión de utilidades al exterior, exoneran del pago del impuesto general a las ventas, permiten la doble depreciación de los activos y de la moneda que, a su vez, determina el pago de menores cantidades en impuestos. Las remesas de utilidades de las empresas extranjeras (renta del factor capital) alcanzaron USD 3.215 millones en 2005 (Campodónico, 2005).

Mientras las corporaciones succionan los recursos del país para enviarlos a sus centrales, los emigrantes subsidian a sus familias aliviando la situación. Cerca de tres millones en una población de 27 millones están fuera del país y remiten ayuda monetaria a sus familias. Estas remesas superan largamente lo que el Estado invierte en programas de alivio a la pobreza. Anualmente ingresa a Perú un total de USD 2.495 millones, recibidos por 10% de la población. Esta cifra equivale a 10% de las exportaciones, o 1,7% del PBI. En promedio, cada familia recibe USD 166 nueve veces al año (Fomin, 2005).

## Las razones del endeudamiento

La ausencia de una reforma tributaria que anule los privilegios empresariales que forman parte sustancial del denominado modelo neoliberal lleva al Estado a experimentar un déficit permanente. Según el Presupuesto del Sector Público para 2006, el déficit contable oscila en 1% del PBI, pero el déficit real (diferencia entre lo recaudado, USD 10.282 millones, y lo gastado, USD 15.982 millones) alcanza USD 6.000 millones (MEF, 2006).

1 Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia del Consejo de Ministros.  
2 Si en lugar de medir la capacidad de los hogares de comprar o no la canasta básica de alimentos se mide directamente el consumo aparente de calorías por parte de cada hogar, se aprecia que el porcentaje de población con déficit calórico en la capital pasó de 18,7% en 2001 a 29,8% en 2003 (Herrera, 2004).

Este déficit es cubierto por un creciente endeudamiento público. Perú es un país adicto a las deudas. Como el endeudamiento externo con los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) está saturado y no puede ser refinanciado, a partir de 2001 se pasó al endeudamiento interno mediante los denominados “bonos soberanos”, comprados en el mercado interno de valores por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con dinero de los ahorristas, quienes deben depositar obligatoriamente parte de sus salarios en estas entidades sin tener control sobre lo que aportan. En 2005, la deuda pública ascendió a USD 31.000 millones, 39% del PBI (en 2000 la deuda totalizaba USD 24.300 millones, es decir que creció 27,6%, en USD 6.700 millones entre 2000 y 2005) y las amortizaciones del servicio de la deuda superaron USD 3.400 millones (26,7% del Presupuesto del Sector Público).

Definitivamente, el modelo económico neoliberal ha sido un negocio excelente para las corporaciones internacionales, pero un mal negocio para el país.

Durante el período 2001-2006, Perú envió al exterior USD 3.215 millones de utilidades de las empresas libres de impuestos, más USD 3.400 millones por servicio de la deuda. Recibe a cambio USD 908 millones de créditos (endeudamiento externo en 2006), gran parte de los cuales están condicionados al cumplimiento del programa neoliberal, al tiempo que debe endeudarse internamente.

Se podría esperar que el crecimiento del gasto público se tradujera en una mayor inversión social. Pero no ha sido así. En 2005, el 45% del presupuesto se destinó a gastos corrientes, 26% al pago de la deuda externa y 14% al Fondo de Pensiones que el Estado asumió como carga para permitir que las AFP dispongan de los ahorros de los futuros pensionistas sin pagar a los actuales. Sólo 15% se asignó a educación, 7,9% a salud y saneamiento (gran parte de ambos rubros cubrió gastos corrientes y remuneraciones) y 13% a gastos de capital, es decir inversión pública. Los denominados gastos sociales no siguieron el crecimiento de los gastos del sector público, habiéndose mantenido prácticamente estacionarios entre 2001 y 2006. Lo mismo aconteció con los programas de alivio de la pobreza, que apenas llegaron a USD 361 millones en un presupuesto de USD 15.000 millones.

### Un modelo desfavorable

A partir del gobierno surgido del “autogolpe” de Alberto Fujimori en 1992, que cerró el Congreso y anuló las libertades públicas e impuso una Constitución a la medida de las grandes empresas, el modelo económico permitió que éstas compraran a precios irrisorios gran parte de los activos del país

y se ubicaran en posiciones monopólicas en los únicos puntos rentables de la economía: la distribución y venta de energía eléctrica, teléfonos y comunicaciones y la extracción de minerales, especialmente cobre y oro. Desde entonces, todas ellas operan sin respetar requerimientos ambientales, prácticamente no pagan impuestos y remiten utilidades al exterior sin ningún control. La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos “blindará” esta situación, impidiendo cualquier reclamación futura.

El Gobierno, al experimentar déficit por efecto de su incapacidad de aplicar impuestos, debe recurrir al endeudamiento. Como la poca presión tributaria existente (14% del PBI mientras el promedio latinoamericano es 18%) recae sobre todo a través del Impuesto General a las Ventas, que es un tributo indirecto, son los consumidores quienes deben financiar un gobierno que actúa contra ellos al proteger abiertamente las altas tarifas de los proveedores privados de servicios públicos como telecomunicaciones y electricidad. Actualmente existe una fuerte presión de las empresas para que también se privaticen los servicios de provisión de agua potable.

Ese endeudamiento se concreta a través de fondos provistos por organismos multilaterales que, a su vez, aprovechan su condición de prestamistas para reforzar las condiciones del modelo económico, ahondando las privatizaciones y las exoneraciones tributarias. El endeudamiento interno es provisto mediante bonos soberanos, comprados por las AFP con dinero de los ahorristas. De esta forma, las AFP han llegado a acumular USD 8.000 millones, una suma que crece todos los meses gracias al ahorro forzoso y que es usada por las empresas nacionales y extranjeras sin participación alguna de los “inversionistas” en las utilidades o la gestión.

Legalizando una práctica ya realizada por la administración de Fujimori, el gobierno de Toledo entregó a la Cámara Peruana de la Construcción – que agrupa a las empresas privadas de constructores – el Fondo Nacional de la Vivienda, con un valor de USD 500 millones de ahorros de empleados públicos y privados, para su uso en la construcción de viviendas para la clase media y popular. Estas viviendas, que cuestan un promedio de USD 8.000, se venden a un promedio de USD 50.000 por bancos privados y empresas constructoras.

### Barriendo bajo la alfombra

En el terreno mediático no hay debates sobre el programa neoliberal, el que se acepta como única alternativa posible. Los medios de comunicación hablan de progreso económico en base al crecimiento del PBI, cuando lo que crece son los precios de exportación y las utilidades de las empresas, y ese

crecimiento no beneficia al conjunto de los peruanos ni mejora su calidad de vida.

Desde la prensa se proclama también la defensa de la democracia, cuando entre la población está extendida la opinión de que los congresistas cabildan para las empresas y los ministros defienden los intereses de éstas en lugar de buscar el bienestar de todos los ciudadanos. Los medios parecen capturados por el poder económico y una campaña diaria de satanización de cualquier opinión alternativa al dogma económico neoliberal parece buscar afianzar una situación que resulta insostenible para más de la mitad de la población, pero que beneficia abiertamente el consumo de las minorías que concentran la riqueza.

### Dónde están los recursos, cómo movilizarlos

En estas condiciones, no es posible imaginar que la pobreza pueda ser reducida sustancialmente sin un cambio radical de la política económica. Cambiar el modelo implica iniciar una reforma tributaria para que las grandes empresas paguen impuestos y dedicar esos recursos a respaldar a las pequeñas empresas urbanas y a la agricultura, que son grandes generadoras de empleo; basar las finanzas del gobierno más en los impuestos directos a la riqueza que en los impuestos indirectos al consumo; reformar sustancialmente el presupuesto del sector público, dando preferencia a la inversión en educación y salud; establecer un programa universal de seguridad social que transforme en derechos las dádivas asistencialistas que el Estado ofrece en forma de programas sociales y que articule todos los servicios de salud existentes en uno solo, mejorándolo y ampliándolo con un Fondo de Salud Pública que debería estar basado en un sistema tributario reformado; iniciar una reforma del Estado para que las organizaciones ciudadanas participen en los gobiernos locales y regionales.

### La acción civil

Las organizaciones de la sociedad civil han estado insistiendo en estos temas durante los últimos años, levantando la bandera de “poner la economía al servicio de las personas”. Algunos avances se han logrado. Un Acuerdo Nacional con las empresas, las iglesias, los sindicatos y los partidos políticos ha permitido diseñar 31 políticas de Estado recogiendo una preocupación común por la política social. Mediante la técnica de presupuestos participativos, sectores importantes de la sociedad civil han tenido acceso al diseño de prioridades para la inversión pública. Más de un millar de mesas de concertación para la lucha contra la pobreza que reúnen a representantes del gobierno, las iglesias y la sociedad civil trabajan en todo el país planificando la inversión pública

*(Continúa en página 269)*

## PARAGUAY

(viene de página 245)

- Definir responsables institucionales que coordinen las acciones.
- La calidad del gasto es deficiente. En el país hay margen para la reasignación de los recursos públicos hacia el gasto social.
- Se deben desarrollar instrumentos de redistribución tanto a partir de los ingresos públicos como del gasto público.
- El desarrollo de capacidades y la disminución de la pobreza no solo se alcanzan incrementando el nivel de recursos disponibles. Es necesario orientar los esfuerzos a la eliminación de las inequidades.
- La pobreza requiere de acciones estructurales, reformas económicas y sociales y acciones focalizadas tendientes a incluir y a desarrollar capacidades en los sectores más vulnerables.
- Es fundamental generar sistemas de información y desarrollar mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión pública.
- La inversión social impacta en el crecimiento. La pobreza limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país. Es necesario tanto crecer económicamente como disminuir las desigualdades.
- El problema no solo es de cobertura, sino de equidad. El acceso al aparato público y a los servicios que ofrece es una de las principales causas de exclusión. ■

### Referencias

- Banco Mundial (2005a). Departamento de Desarrollo Humano. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. "Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios". Informe para la discusión. Washington. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/PrestaciondeServiciosdeSaludenParaguay.pdf>.
- Banco Mundial (2005b). Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Paraguay. "Análisis del Gasto Público-Informe Principal".
- Cristaldo, N. (2005). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo*. Asunción. Informe Final.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005b). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 - Empleo y Pobreza". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados del Censo 2002, Población y Vivienda". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005a). "Estadísticas recientes sobre pobreza". Disponible en: <www.dgeec.gov.py/MECOVI/index.htm>.
- Ministerio de Hacienda (2004). *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. Foro Paraguay 2011. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción. Disponible en: <www.undp.org.py/indh/www/indh.html>.
- Secretaría de Acción Social (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Asunción.

## PERU

(viene de página 247)

local en el desarrollo social. Pero la lucha es compleja y queda un largo camino por recorrer para que haya esperanzas de cambios reales. En ese camino, el protagonismo de las organizaciones sociales de base debe fortalecerse para liderar un proceso de democratización desde abajo.

Con frecuencia al margen de los partidos políticos, la población se ha movilizado estos últimos años contra diversas manifestaciones del programa neoliberal, llegando a jaquear al gobierno y por momentos a paralizar el calendario de privatizaciones. En las últimas elecciones de Presidente y Congreso fue masiva la votación que respaldó a los dos candidatos que ofrecieron cambios en la economía y la política.

Pero el camino es todavía prolongado y difícil. A pesar de los avances populares y el clima de rechazo al sistema económico y político, los espacios de concertación creados han sido poco significativos si se los compara con el conjunto de los mecanismos de poder económico, coercitivo y simbólico que sostienen un sistema que sigue siendo injusto e intolerable para la mayoría. ■

### Referencias

- Campodónico, H. (2005). "Las remesas del capital y las remesas del trabajo" (con datos del Banco Central de Reserva del Perú). *Diario La República*, 28 de noviembre.
- Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) (2005). "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en el Perú". Bendixen y Asociados. *Diario La República*, 6 de diciembre.
- Herrera, J. (2004). *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Institute de Recherche pour le Development (IRD/DIAL).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2006). *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2006). *Proyección de los recursos del Presupuesto del Sector Público 2006*.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (2002). *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*.

## RUMANIA

(viene de página 249)

Una publicación reciente de la Sociedad AnA de Análisis Feministas señala que la presupuestación de género no ha sido una prioridad para el Gobierno (Grünberg, Borza, y Vacarescu, 2006). Por otro lado, las ONG han compartido experiencias a nivel internacional sobre buenas prácticas de género y están interesadas en trabajar en este tema.

### Cooperación para el desarrollo internacional y ayuda humanitaria

La cooperación para el desarrollo internacional y la ayuda humanitaria son una nueva preocupación para el Gobierno y las ONG. Aunque ya se realizaron actividades en esta área en el pasado, recientemente han comenzado a ser un campo de actividad específico de las políticas y la intervención, especialmente en el contexto del ingreso inminente de Rumania a la UE.

En cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso de negociación para el ingreso a la UE y las recomendaciones contenidas en los Informes Regulares de la Comisión Europea de 2003 y 2004 sobre los avances de Rumania hacia el ingreso, el país ha comenzado a elaborar una política nacional para la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con las prácticas de los Estados miembros de la UE, la cooperación para el desarrollo será financiada desde el presupuesto nacional, específicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual será responsable de la gestión de las políticas. Rumania, como los otros nuevos Estados miembros de la UE, deberá aumentar su gasto en asistencia oficial al desarrollo (ODA) a 0,17% del producto nacional bruto (PNB) para 2010, y 0,33% del PNB para 2015. La ODA actual se estima en 0,04% del PNB.

Simultáneamente, las ONG se han involucrado más en iniciativas específicas a nivel europeo y han comenzado a desarrollar la capacidad de crear áreas de cooperación para el desarrollo. Si bien hasta hace muy poco no hubo marco institucional y jurídico estructurado para la cooperación internacional para el desarrollo en Rumania, el sector no gubernamental ha logrado una experiencia considerable en el contexto de la transición socio-económica, el cual podría transferirse a los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Desde 2005, las ONG trabajan en el establecimiento de una plataforma de organizaciones no-gubernamentales de desarrollo (ONGD), en el contexto de TRIALOG, un proyecto de la plataforma de ONGD europea CONCORD (Confederación de ONG Europeas de Socorro y Desarrollo). Durante 2005 y 2006, las ONG trabajaron para elaborar una Estrategia Nacional de Cooperación para el Desarrollo redactada por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Las prioridades de las ONG en este sentido son asegurar que el Gobierno cumpla sus compromisos relativos a los niveles de gasto de la ODA y que el gasto de la ODA se base en una sociedad genuina con las comunidades de los países beneficiarios, que satisfaga sus necesidades específicas y