

Más dinero, la misma injusticia social



A pesar de un gran crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y de un aumento presupuestario del sector público – que se ha duplicado en 20 años – la inversión social ha caído. La influencia de las instituciones financieras internacionales en las políticas sociales, a partir de 1990, no sólo no se ha traducido en una disminución significativa de la pobreza extrema y el hambre sino que ha servido de excusa para la inacción del Gobierno en esta área. No se ha realizado la tan necesaria reforma tributaria ni organizado un sistema de seguridad social universal financiado con impuestos. Tampoco se abordaron los temas de género y medio ambiente en la elaboración del presupuesto.

Comité de Social Watch en Perú
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)
Héctor Béjar

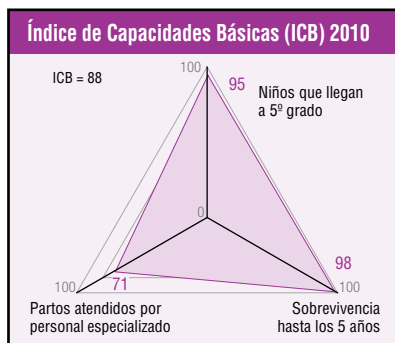
El gasto del Estado se ha duplicado en los últimos 20 años. Sin embargo, la inversión pública en ese período fue insignificante porque el Estado, con la excusa de estar condicionado por los organismos financieros internacionales, no fijó sus prioridades de acuerdo a las necesidades de los sectores más vulnerables. Esos mismos condicionamientos han determinado que se dieran facilidades (falta de regulación laboral y fiscal) a la inversión privada, que ha crecido en el período. Pero los condicionamientos que los organismos multilaterales de ayuda ponen al Estado peruano a cambio de recursos – es decir, sus compromisos hacia afuera – no deberían ser una excusa para el incumplimiento de las otras obligaciones – inherentes a su propia naturaleza – en cuanto a procurar y garantizar el mayor bienestar posible de los ciudadanos.

Es imprescindible que se realice un cambio en las políticas, una profunda reforma fiscal que redistribuya la riqueza de una forma mucho más equitativa; un sistema de seguridad social universal; una mayor independencia a la hora de fijar las prioridades en cuanto a inversiones públicas y utilización de la ayuda; y una toma de conciencia por parte de todos los actores sobre la importancia de incorporar los temas ambientales y de género en la elaboración de los presupuestos nacionales. De lo contrario, el país no será capaz siquiera de reducir la pobreza real y, en consecuencia, tampoco de acercarse a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Lo que cuesta el Estado

En Perú, la falta de transparencia es común en los temas relacionados con el presupuesto debido a que, en la práctica, se lo maneja mediante créditos suplementarios otorgados por el Congreso que le dan al Ejecutivo gran libertad de acción, independientemente de lo aprobado en la ley presupuestal. Debido al gran desorden en la gestión presupuestal, que vuelve prácticamente imposible una evaluación eficiente, los datos oficiales son meramente referenciales.

Por ejemplo, de acuerdo a cifras oficiales, en 2009 el PIB del país fue de PEN 411.000 millones (algo más de USD 140.000 millones), y el presupuesto para ese año fue de USD 24.662 millones, lo que significa un incremento considerable si se

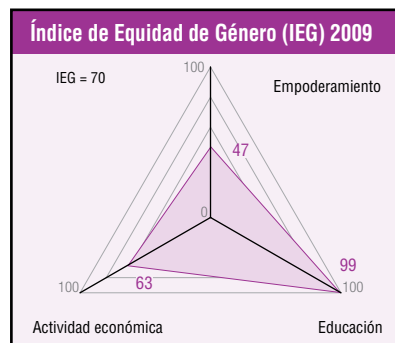


lo compara con el del año 1990 – USD 10.000 millones. Pero este crecimiento del gasto, que ha sido presentado como inversión social, enmascara el hecho de que lo que en rigor ha sucedido es que el Estado se ha hecho cargo de deudas del sistema de seguridad social, que deberían haber pasado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales sólo se han hecho cargo de los beneficios (y no del pasivo) del sistema anterior. Además, esto le permite al actual Gobierno del presidente Alan García presentar una cifra de gastos sociales superior a lo que realmente se invierte, por ejemplo, en hospitales y escuelas.

Un porcentaje de 12,5% del presupuesto – algo más de USD 3.000 millones – fue destinado a pagar la deuda externa¹ y, de acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se destinó una cifra similar para el pago de pensiones. Según reconoce el propio Gobierno, en los últimos años el servicio de la deuda fue mayor a lo presupuestado, y se hizo por la vía de las operaciones de refinanciamiento del MEF, sin consulta ni debate².

Los recursos

El Estado peruano tiene dos fuentes de financiamiento: la recolección de impuestos y los préstamos colocados en el mercado internacional y dentro del país en forma de “bonos soberanos”. En 2009, sobre un presupuesto de USD 24.662 millones, casi USD 21.000 millones provinieron de diversos tipos de impuestos, entre los cuales figuran los impuestos municipales y los cánones – contribuciones que hacen las empresas



extranjeras que operan localmente³. El resto se obtiene mediante diversas operaciones de crédito. Es decir que, si bien contablemente es un presupuesto balanceado, en la práctica se trata de un déficit permanente, que se cubre con préstamos externos e internos.

La presión tributaria del país es de 14%, cuatro puntos menos que el promedio latinoamericano. Entre los principales impuestos se encuentran los que gravan la renta, las importaciones, la producción y el consumo y los combustibles. Las rentas de las personas físicas pagan más que las de las jurídicas y la producción y el consumo más que la renta. No existen impuestos al patrimonio. El Impuesto a la Renta cubre un 20% del presupuesto del sector público.

Tanto el Decreto Legislativo 662 de Promoción de la Inversión Extranjera como el 757, Ley Marco de la Inversión Privada – ambos de 1991 – garantizan a las empresas:

- Régimen tributario especial del Impuesto a la Renta.
- Libre disponibilidad de divisas.
- Libre remesa de utilidades, dividendos y otros ingresos.
- Uso del tipo de cambio más favorable.
- Derecho a la contratación de trabajadores bajo cualquier modalidad sin ser afectados por ninguna ley, incluso bajo condiciones que contravengan regulaciones legales.

³ Según el informe de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, *Mundo Minero*, de mayo de 2007, en el ejercicio fiscal 2006 se generaron USD 1.225 millones por canon minero (50% del impuesto a la renta). Tanto el canon minero como las regalías son, luego, distribuidas por el Estado entre 22 departamentos y regiones y 1.753 municipios.

¹ Ley del sector público para el año fiscal 2009.

² Red Jubileo Perú, *Campaña por un Presupuesto con derechos 2009*, documento elaborado por el economista Armando Mendoza. Lima, 2009.

Bajo este régimen, 278 grandes empresas han reducido en algunos casos hasta el 80% de la renta imponible. Anualmente, el Estado deja de recaudar al menos USD 375 millones por efecto de las exoneraciones tributarias⁴.

Capital perdido

Perú es un exportador forzado de capitales. Envía al exterior un promedio de USD 2.500 millones anuales por servicio de la deuda externa y USD 3.215 millones en forma de remesas de utilidades.

Al 30 de septiembre de 2009, el total de la deuda pública peruana era de USD 31.323 millones –USD 20.307 millones de deuda externa y USD 11.000 millones de deuda interna. Además, tiene reservas inmovilizadas por USD 35.444 millones. Desde el año 2000, Perú ha remitido al Club de París, al Tesoro estadounidense y a las sedes de las empresas transnacionales que operan en el país unos USD 50.000 millones⁵.

Inversión y espionaje

La inversión privada, según datos del Banco Central de Reserva llega a 16% del PIB, la pública, en cambio, alcanza apenas a 2,8% del PIB. A esto se agrega la extrema lentitud en la ejecución de los gastos públicos; por ejemplo, de acuerdo a la Red Jubileo de Perú, una red peruana de organizaciones no gubernamentales especializada en deuda pública, a octubre de 2009 apenas había sido ejecutado el 30% de las asignaciones presupuestales⁶.

Inversión privada

Actualmente, hay en el país 45 contratos de exploración y 19 de explotación de gas y petróleo en ejecución, que generan inversiones de alrededor de USD 4.000 millones. Por otra parte, existe la convocatoria para licitar otros 19 lotes nuevos, 12 de los cuales están en la Amazonia.

La deforestación y el envenenamiento de las aguas y la atmósfera son hechos de todos los días contra los que se levantan las poblaciones andinas y amazónicas. La inversión privada en petróleo, gas y minería ha generado una gran corrupción en el sector gubernamental que se expresa en escuchas ilegales de las comunicaciones telefónicas y por Internet de unas empresas sobre otras y sobre el Estado, sobornos a jueces y funcionarios, compra de periodistas, ejércitos particulares de espías, fuerzas de choque y amenazas a los opositores y prensa crítica.

Inversión social

Según el MEF el gasto social ascendió en 2009 a 6% del PIB⁷. Según datos de UNICEF en los últimos años la proporción del PIB que se destina al gasto social público ha crecido de 7,9% del presupuesto del sector público en el año 2000 a 9,2% en el año 2005. Aproximadamente la mitad del gasto público se destina, de una manera u otra, a los sectores sociales. Pero esas cifras dadas por los organismos internacionales consideran lo gastado en pensiones para funcionarios públicos, con lo que ocultan la realidad. El gasto social neto (gasto social no provisional) es mucho menor y llega apenas al 27% del presupuesto; ha decrecido en términos relativos ya que en la década de 1990 llegaba al 37%.

Condicionamiento presupuestal

Los organismos financieros internacionales condicionan y gobiernan desde hace muchos años la política social peruana. El programa Juntos, creado en 2005, había sido propuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como una de las condiciones para renovar en el año 2008 su apoyo financiero al país⁸. Este año, el Banco Mundial aprobó a Perú un préstamo de USD 330 millones, para asegurar financiamiento del gasto social y medidas contracíclicas para afrontar los impactos de la crisis financiera. El Banco informó que se trata del segundo préstamo programático de reformas de sectores sociales orientado a apoyar servicios de educación y salud y los programas sociales, entre ellos Juntos.

Hoy, estos organismos promueven el denominado presupuesto por resultados. El Artículo 13^o de la Ley de Presupuesto 2010 establece el Presupuesto por Resultados para:

- Enfermedades no transmisibles, tuberculosis, VIH y enfermedades metaxénicas y zoonosis, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Salud.
- Logros de aprendizaje en educación primaria y educación básica alternativa, a cargo del Ministerio de Educación.
- Trabajo infantil, a cargo del Ministerio de Trabajo.
- Violencia familiar y sexual y seguridad alimentaria, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Sostenibilidad del medio ambiente, a cargo del Ministerio del Ambiente.
- Ampliación de la base tributaria, a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Desigualdad

Si bien ha mejorado el nivel de ingresos en los segmentos más pobres de la sociedad, la brecha de ingresos ha crecido. Mientras la apertura comercial reduce la desigualdad, la apertura financiera – a través de la inversión extranjera directa –, junto con el progreso tecnológico, actuaría incrementándola, al aumentar la retribución a los más calificados y no limitando las oportunidades para el avance económico. En el caso de Perú, el 35% de los ingresos van para el decil superior y apenas el 1,6% para el más bajo⁹.

Paradójicamente, la falta de presupuesto específico ha impedido la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres¹⁰, que pretende establecer un marco normativo adecuado que garantice, desde lo presupuestal, la justicia de género.

El problema ambiental

En Perú, las principales consecuencias del calentamiento global serán: el retroceso glaciar, el aumento de la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño y el aumento del nivel del mar.

Según el Consejo Nacional del Ambiente, en los últimos 22 a 35 años se ha perdido el 22% de la superficie glaciar (equivalente a 7.000 millones de metros cúbicos o 10 años de consumo de agua en la ciudad de Lima), con un efecto mayor sobre los glaciares pequeños y de menor cota. En este sentido, se proyecta que para 2025 habrán desaparecido los glaciares de Perú por debajo de los 5.500 metros sobre el nivel del mar.

Los especialistas calculan que los daños al ambiente tienen un costo económico del 3,9% del PIB y afectan principalmente a los más pobres.

En 2006, un estudio auspiciado por el Banco Mundial estimó que el costo económico de la degradación ambiental, reducción de los recursos naturales, desastres naturales y servicios ambientales inadecuados sumaban unos USD 2.800 millones¹¹. Sin embargo, entre 1999 y 2005, el gasto dirigido al medio ambiente representó apenas un 0.01% del PIB. Esa cifra demuestra que no existe voluntad política para detener o siquiera amenguar el ritmo de deterioro existente. ■

4 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. *Estimación de los efectos de los convenios de estabilidad tributaria*, septiembre de 2002.

5 MEF, Portal de Transparencia Económica. Ver: <www.mef.gob.pe/DNEP/estadistica_cp.php> (consultado el 15 de abril de 2010).

6 Armando Mendoza, *Op. cit.*

7 Dirección de Presupuesto del MEF.

8 El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos – fue creado en 2005. Está dirigido especialmente a las familias rurales para el combate a la desnutrición infantil crónica y la pobreza extrema, mediante la entrega de un incentivo económico directo de USD 34 mensuales.

9 FMI. *World Economic Outlook*. 17 de octubre de 2007.

10 Congreso de la República. Disponible en: <www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/ley28983.pdf>.

11 Banco Mundial. *Análisis ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible*. Mayo de 2007.