

AGENDA CONTRA LA DESIGUALDAD: CINCO TEMAS CRÍTICOS PARA CERRAR LAS BRECHAS



El Perú vive un momento crucial. Por un lado, enfrenta el fin del auge económico que experimentó gracias a los altos precios de las materias primas, que lo llevó a crecer en promedio alrededor del 6% anual entre 2005 y 2013. Por el otro, está a puertas de un proceso electoral que determinará quién gobernará el país hasta 2021. Las apuestas del nuevo gobierno serán claves para reactivar la economía, así como también para impulsar la equidad y la inclusión social, elementos fundamentales de un crecimiento sostenible.

Y es que hasta que no se enfrente el problema de la desigualdad y sus múltiples expresiones, el

crecimiento sostenible será solo una ilusión. La desigualdad, entendida como aquellas diferencias injustificadas e injustas en el acceso a recursos y oportunidades, excluye a millones de peruanas y peruanos que viven con derechos recortados. Desigualdad es la niña o el niño de una zona rural que no recibe educación de calidad. Desigualdad es la trabajadora que, pese a su buen desempeño y esfuerzo, percibe menos que sus colegas hombres. Desigualdad es el pequeño contribuyente que soporta una pesada carga, mientras sectores privilegiados disfrutan de dispensas y exoneraciones. Todas estas situaciones expresan la desigualdad en el día a día.

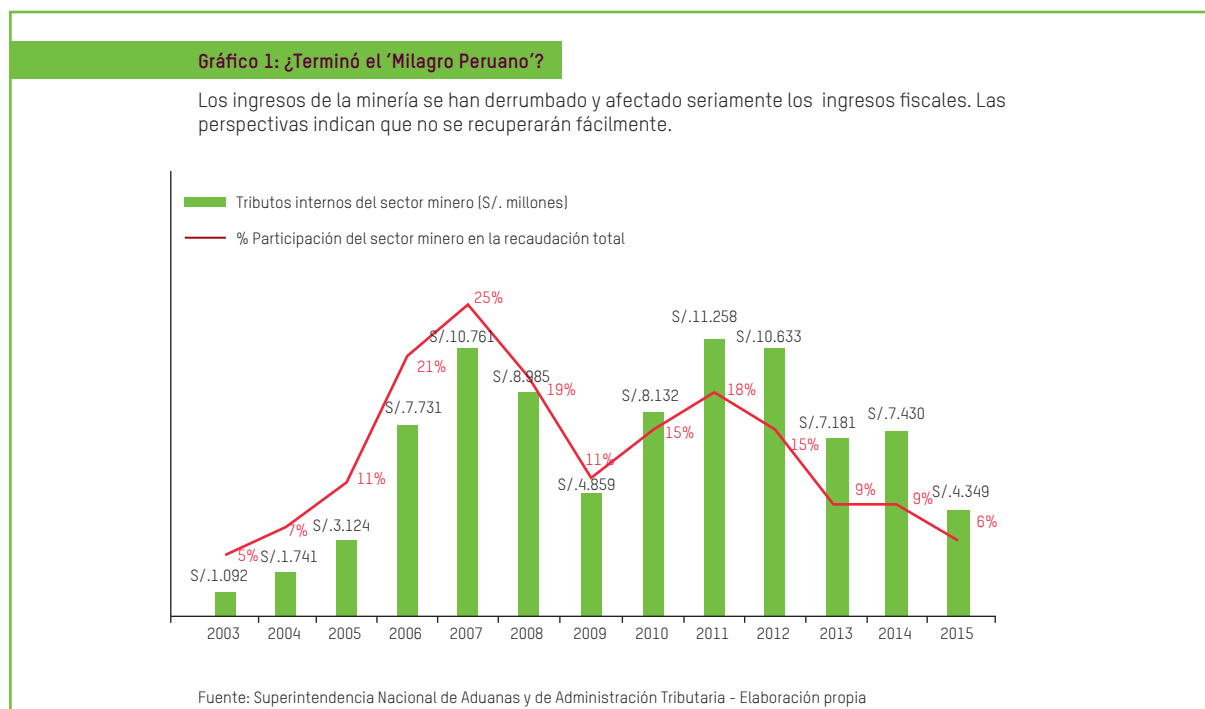
Estas brechas y barreras nos dividen e impiden que construyamos el país justo e integrado donde aspiramos a vivir. Por ello, desde una perspectiva de lucha contra la desigualdad, Oxfam en Perú quiere llamar la atención sobre cinco puntos que considera prioritarios para la agenda del próximo gobierno: **defender la inversión en las personas,**

avanzar en la justicia fiscal, promover un empleo digno, impulsar el desarrollo rural y fortalecer la gobernanza ambiental. Si logramos reducir la desigualdad en estos y otros temas, iniciaremos en 2021 nuestro tercer siglo de vida como un país mejor.

¿SE NOS FUE EL TREN?

Por años escuchamos que esta vez sería diferente y que el país había despegado: crecimiento económico continuo, ingresos crecientes, crédito barato, baja inflación. En suma, un escenario favorable, celebrado con declaraciones triunfalistas de quienes se encargaban de las políticas públicas. El éxito del “modelo” ocupó titulares, y Perú fue señalado como un ejemplo de crecimiento y prosperidad para la región.

Pero el escenario ha cambiado y el auge ha llegado a su fin. Las condiciones excepcionalmente favorables, con precios elevados para nuestras exportaciones, bajas tasas de interés, dólar barato y flujos abundantes de inversiones extranjeras, han quedado en el pasado.¹ Se habla de una “nueva normalidad”, con crecimiento reducido, menor demanda por nuestras materias primas y menores recursos fiscales (**ver Gráfico 1**).



El modelo económico basado en la exportación de materias primas ha mostrado sus limitaciones. Se prevé que durante el resto de la presente década los precios del oro, cobre y demás exportaciones

minerías permanecerán en niveles modestos² (**ver Gráfico 2**). Así, los próximos años estarán caracterizados por la incertidumbre económica y el ajuste fiscal.³

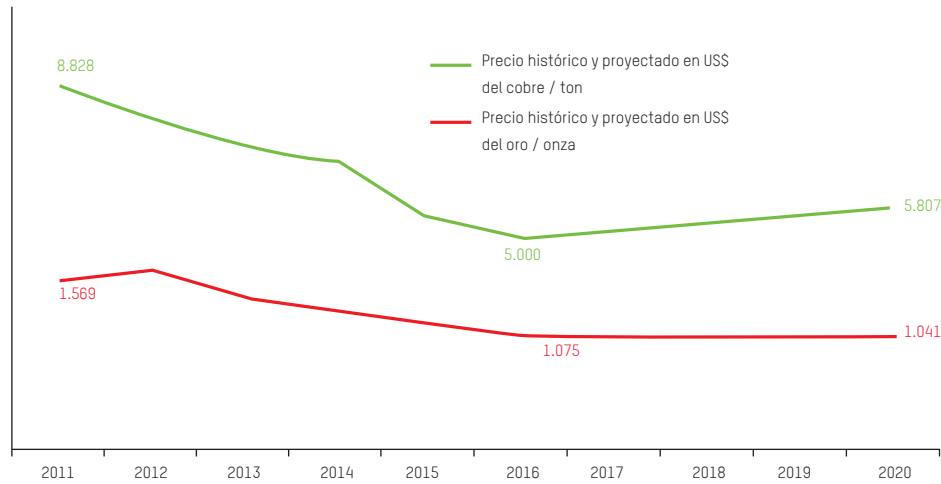
1 Banco Interamericano de Desarrollo (2015). “El laberinto: Cómo América Latina y el Caribe - puede navegar la economía global - Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2015”.

2 World Bank (2015). “Commodity Markets Outlook – October 2015”. Washington. D.C.

3 Werner, Alejandro (2016). “América Latina y el Caribe en 2016: Ajustándose a una realidad más dura”. Disponible en: <http://blog-dialogoafondo.org/?p=6256>

Gráfico 2: Llegaron las vacas flacas

Los precios internacionales de las materias primas continuarán bajos durante los siguientes años, lo que significa menos ingresos para el Estado peruano.



Fuente: Banco Mundial - Elaboración propia

Las medidas que el Gobierno de Ollanta Humala implementó desde 2013 para dinamizar la economía, como la Ley 30230, conocida como el 'paquetazo ambiental', o la reducción del impuesto a la renta para las grandes empresas, han debilitado las exigencias de la normatividad socioambiental y generado una considerable factura fiscal, lo que podría agravar los problemas de la desigualdad extrema en el país.⁴

La década pasada fue de fuerte dinamismo económico, pero de alguna manera también fue otra "década perdida". Crecimos mucho pero no nos desarrollamos debidamente. Se incrementó la riqueza pero no para todas las personas. La economía se expandió, pero no se transformó. Hubo prosperidad, pero no se avanzó en las reformas necesarias. Pese a algunos avances, como la reducción de la incidencia de la pobreza monetaria a la mitad entre 2004 y 2014, persisten brechas y barreras de desigualdad que afectan a millones de peruanas y peruanos, lo que bloquea su progreso.

Hoy es reconocido, incluso por organismos como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que no solo importa crecer

sino también cómo se crece y que el crecimiento por sí solo no basta para resolver el problema de la desigualdad. Para el Perú, la reducción de la desigualdad, particularmente en el acceso a oportunidades, resulta imprescindible si no queremos estancarnos y lograr un crecimiento y desarrollo sostenible, como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entidad que asocia a las economías más desarrolladas del mundo, y a la cual el Perú aspira pertenecer.⁵

Por ello, la lucha contra la desigualdad extrema implica resolver una agenda compleja, que demanda esfuerzos y recursos, pero principalmente voluntad política. El próximo gobierno, sea cual fuere su posición ideológica, y las principales fuerzas políticas, deberán asumir compromisos reales para enfrentar este problema. Hay ejes de las políticas públicas que por su carácter y alcance tendrán que figurar en el centro de la agenda 2016-2021 contra la desigualdad: avanzar en la justicia fiscal, preservar y priorizar la inversión en las personas, promover el empleo digno, atender el desarrollo rural y avanzar en la gobernanza ambiental.

4 Hay una diversidad de dispositivos legales vinculados y complementarios a la Ley 30230, incluidos los decretos supremos 054-2013-PCM, 060-2013-PCM, 001-2015-EM, la Ley 30327 y los decretos legislativos 1192 y 1210, entre otros.

5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). "Multi-dimensional Review of Perú".

I. AVANZAR EN LA JUSTICIA FISCAL



FOTO: ARTURO CÁNEDO

Durante los años del auge económico la tributación creció considerablemente, triplicándose entre 2004 y 2014. Sin embargo, a pesar de contar con mayores ingresos fiscales, el Perú es todavía un país donde se recauda tarde y mal. El nuevo gobierno deberá asumir la tarea de construir una tributación más justa y progresiva, que fortalezca la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, así como la reducción gradual del peso de los impuestos al consumo, que afectan a todos los ciudadanos, pero especialmente a los de menores ingresos.

La presente desaceleración económica y menor tributación ya se reflejan en el desbalance de las cuentas fiscales, pues hemos pasado de tener superávits a tener déficits, que se cubren mediante el endeudamiento público, que si bien está aún en niveles reducidos no deja de recordarnos los problemas de la deuda que padecemos en los años ochenta.⁶

Las medidas de reactivación adoptadas hasta el momento, como la reducción del impuesto a la renta a las empresas de 30% en 2014 al 28% actual y un previsto 26% a 2019, no han logrado

reactivar la economía, y representan para el fisco un costo considerable.⁷ Se estima que el costo fiscal de estas medidas, incluyendo la disminución de ese impuesto, ha tenido un costo anual aproximado de S/. 5.000 millones.⁸ Esta cifra cuadruplica el presupuesto anual del programa de transferencias monetarias condicionadas Juntos, dirigido a familias en condiciones de pobreza. Las rebajas tributarias no son medidas inocuas, sino que implican una pérdida sustancial de recursos para el país.

Pero además, la estructura tributaria es profundamente regresiva, pues los impuestos al consumo, como el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), que pagamos todos y todas, representan más del 60% de la recaudación (**ver Gráfico 3**). En contraste, en las economías desarrolladas, son los impuestos a la renta y a la riqueza los que representan la mayor parte de los tributos, y no los que salen del bolsillo de todos los ciudadanos sin distinción. A menos que se asuma una real reforma, el sistema tributario peruano seguirá siendo regresivo, y se volverá aún más regresivo en el futuro, y los

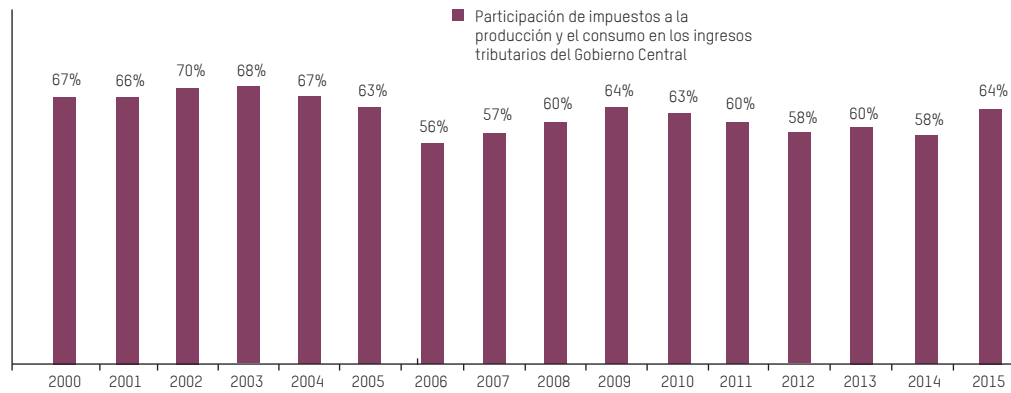
6 Según el Marco Macroeconómico Multianual del MEF 2015, el total de la deuda pública externa e interna ascendía a S/. 139 mil millones, equivalente al 22,9% del PBI. Sin embargo, no se incluía en su cálculo obligaciones considerables del Estado peruano tales como los compromisos y obligaciones de pago por participación en contratos de asociación público privada (APP), que en 2015 alcanzaban los US\$ 2.219 millones.

7 Semana Económica (2014). "Paquetes reactivadores: ¿Por qué su impacto ha sido tan limitado?". Disponible en: <http://semanaeconomica.com/articulo/economia/macroeconomia/149118-paquetes-reativadores-por-que-su-impacto-ha-sido-tan-limitado/>

8 La República (2015). Tania Quispe: "El nuevo gobierno que entre va a encontrar la casa arreglada". Disponible en: <http://larepublica.pe/15-01-2015/el-nuevo-gobierno-que-entre-va-a-encontrar-la-casa-arreglada>

Gráfico 3: Una tributación que recae sobre los hombros de la ciudadanía

La regresividad tributaria se refleja en el fuerte peso de los impuestos al consumo (IGV e ISC) que todos pagamos por los bienes y servicios que consumimos.



Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Elaboración propia

consumidores y usuarios continuarán pagando el grueso de la cuenta fiscal.

Se requiere una tributación justa y sólida para financiar adecuadamente los servicios del Estado, pensando en uno dirigido a todas las ciudadanas y ciudadanos. Actualmente la presión tributaria está en alrededor del 16%, y la meta de llegar al 18% del PBI establecida por el Acuerdo Nacional en 2002 ha sido pospuesta una y otra vez debido a su baja popularidad política y a las presiones de sectores y grupos económicos que serían afectados.⁹ En el mejor de los casos la meta se alcanzará en 2021. De hecho, para los siguientes años se prevé que la presión tributaria caerá significativamente.¹⁰ Ello tendrá consecuencias para las arcas fiscales y dificultará el financiamiento de la inversión pública que ha sido clave para la reducción de la pobreza, el desarrollo de infraestructura, la expansión de servicios públicos y la diversificación productiva.

Un punto a tratar en cualquier reforma tributaria es la evasión y elusión de impuestos. La evasión en el pago de tributos, que incluye a los grandes contribuyentes, representa miles de millones que

el Perú pierde y que podrían financiar la inversión en las personas. Se estima que en el pago del impuesto a la renta la evasión sobrepasa el 30%.¹¹ Tan solo por operaciones no reales de empresas que generan facturas por operaciones ficticias se pierden cerca de S/. 9.000 millones anuales, cifra equivalente a seis veces el presupuesto del programa de alimentación escolar Qali Warma.¹² En particular, en las grandes operaciones externas, que envuelven precios de transferencias, los niveles de evasión y elusión podrían representar unos US\$ 3.000 millones anuales.¹³ El caso de la reexportación del gas de Camisea (el Consorcio Camisea fue sancionado con más de US\$ 60 millones por no pagar regalías) es un buen ejemplo de cómo el incumplimiento fiscal no es un tema solo del informal y del pequeño contribuyente.¹⁴ Urge trabajar para reducir la evasión tributaria, lo que podría permitir recaudar hasta S/. 25 mil millones adicionales al año, cifra equivalente aproximadamente al 4% del PBI.¹⁵ Ello permitiría bajar la presión tributaria sobre las ciudadanas y ciudadanos y contar con más recursos para los programas sociales y la inversión en las personas.

9 Acuerdo Nacional (2004). "Informe de Seguimiento de las Políticas de Acuerdo Nacional". Disponible en: <http://www2.acuerdonacional.pe/seguimiento?q=informe-seguimiento#sthash.6D1i72Fa.dpuf>

10 Ministerio de Economía y Finanzas (2015). "Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018 revisado". Lima.

11 Gestión (2014). "La Sunat proyecta cerrar con una presión tributaria de 17% este año". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/sunat-proyecta-cerrar-presion-tributaria-17-este-ano-2098058>

12 Gestión (2015). "Editorial: Evasores en la mira". Disponible en: <http://gestion.pe/opinion/editorial-evasores-mira-2139620>

13 Sunat (2014). Nota de Prensa N° 074-2014. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/salaprensa/2014/marzo/NotaPrensa-N074-2014.doc>

14 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (2015). "Caso CIADI N° ARB/12/28 - Laudo". Disponible en: www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4284_0.pdf

15 Gestión (2015). "Evasión tributaria en el Perú asciende a S/. 25.000 millones, estima Geneva Group". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/evasion-tributaria-peru-asciende-s-25000-millones-estima-geneva-group-2138881>

¿Qué planteamos?

- Avanzar hacia una tributación más progresiva que reduzca el peso de los impuestos indirectos que gravan nuestro consumo. La actual tasa de 18% del IGV es una de las más elevadas de Latinoamérica y su aplicación es indiscriminada, afectando en mayor medida a los sectores de menores recursos. Debe plantearse su gradual reducción o racionalización, con menores tasas para productos de consumo popular.
- Fortalecer el compromiso contra la evasión y elusión tributaria, en particular de los grandes agentes económicos. Ello implica asumir medidas como el restablecimiento de mecanismos claves para la lucha antielusión como la Norma XVI del Código Tributario, o la implementación de las recomendaciones del Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), promovido por la OCDE.^{16 17}
- Encarar el problema de los grandes deudores tributarios, incluido el sinceramiento de la lista de grandes deudores, e incorporar a quienes mantienen procesos administrativos y judiciales.

II. DEFENDER LA INVERSIÓN EN LAS PERSONAS



FOTO: PERCY PAMÍREZ

En un escenario con menor crecimiento y menores ingresos fiscales resulta fundamental preservar la inversión en las personas mediante los programas sociales y la ampliación de la cobertura de servicios públicos, elementos que contribuyeron durante los últimos años a la reducción en los niveles de pobreza y a la mejora en rubros críticos como la desnutrición infantil

o la mortalidad materna. Sin embargo, preocupa que para balancear las presiones presupuestales esta indispensable inversión social haya empezado a ser congelada o reducida. Tal es el caso del presupuesto de apertura 2016 para el sector salud, que se reduce con respecto a 2015. De hecho, la inversión del Perú en ese sector está muy por debajo de otros países de la región: para

16 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). "Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios".

17 Pecho, Miguel, Fernando Velayos y Luis Arias (2016). "Documento de Política Tributaria 2016 – 2021". CIES. Lima

2016, el presupuesto público en salud apenas alcanza el 2,1% del PBI, menos de la mitad del porcentaje que destinan Argentina (5,4%), Brasil (5%) o Uruguay (4,5%).¹⁸

En un país en el que buena parte de la población pertenece a un grupo vulnerable (mujeres indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros), las políticas sociales deben fortalecerse y no debilitarse. Sin embargo, el Gobierno ha anunciado que en 2016, 50 mil familias saldrán del programa Juntos.¹⁹ Aunque asegura que esta reducción no se debe a presiones presupuestales sino a un proceso de “inflexión”, pues –argumenta– hay familias que ya salieron de la pobreza, preocupa que esta medida se dé justamente en un escenario de menor crecimiento económico. Las familias que saldrán de Juntos corren el riesgo de volver a caer en la pobreza, al ser altamente vulnerables a situaciones adversas como la pérdida del empleo o una enfermedad familiar, si su salida de la cobertura no está acompañada de adecuada capacitación y apoyo para desarrollos productivos.²⁰

Se ha anunciado también que el programa Pensión 65, que atiende actualmente a más

de medio millón de peruanas y peruanos, no incrementará beneficiarios pese a que los adultos mayores son una creciente parte de la población vulnerable del país. También hay incertidumbre sobre el avance de iniciativas como el Programa de Pensión por Discapacidad Severa, que para 2016 apenas tiene una modesta meta de 4.500 personas, cuando se estima que cerca de 100 mil ciudadanas y ciudadanos padecen de discapacidad severa y viven en la pobreza.^{21 22}

La brecha entre la cobertura formal y nominal es evidente en muchos aspectos del campo social. Ciudadanas y ciudadanos tienen un acceso precario a servicios esenciales como salud, educación, agua y desagüe, entre otros. Ejemplo de esta brecha es el Seguro Integral de Salud (SIS), que provee atención a los más pobres (ver Gráfico 4). El crecimiento del SIS durante la pasada década ha sido espectacular, pues quintuplicó el número de asegurados hasta alcanzar los 16 millones. Sin embargo, su nivel de financiamiento se ha mantenido muy por debajo de los niveles demandados por organismos como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a fin de garantizar una adecuada atención de salud a las personas aseguradas.²³



18 Perú - Inversión en la Infancia (2015). “Se reduce presupuesto del sector Salud para el año 2016”. Disponible en: <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/2836/0>

19 Gestión (2015). “Gobierno iniciará reducción de beneficiarios de emblemático programa social Juntos”. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/gobierno-iniciara-reduccion-beneficiarios-emblematico-programa-social-juntos-2144991>

20 Aunque existe el programa Haku Wiñay / Noa Jayatai de apoyo productivo dirigido hacia los hogares rurales en situación de pobreza y extrema pobreza, su cobertura es al presente muy reducida. Para el año 2015 la intervención proyectada era en apenas 32 mil hogares en 70 distritos, menos del 4% de todos los distritos existentes en el Perú.

21 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015). “Pensión no contributiva”. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015inclusion.nsf//pubweb/CB4F496287465AFE05257EE30073A22B/\\$FILE/PPT_CONADIS.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015inclusion.nsf//pubweb/CB4F496287465AFE05257EE30073A22B/$FILE/PPT_CONADIS.PDF)

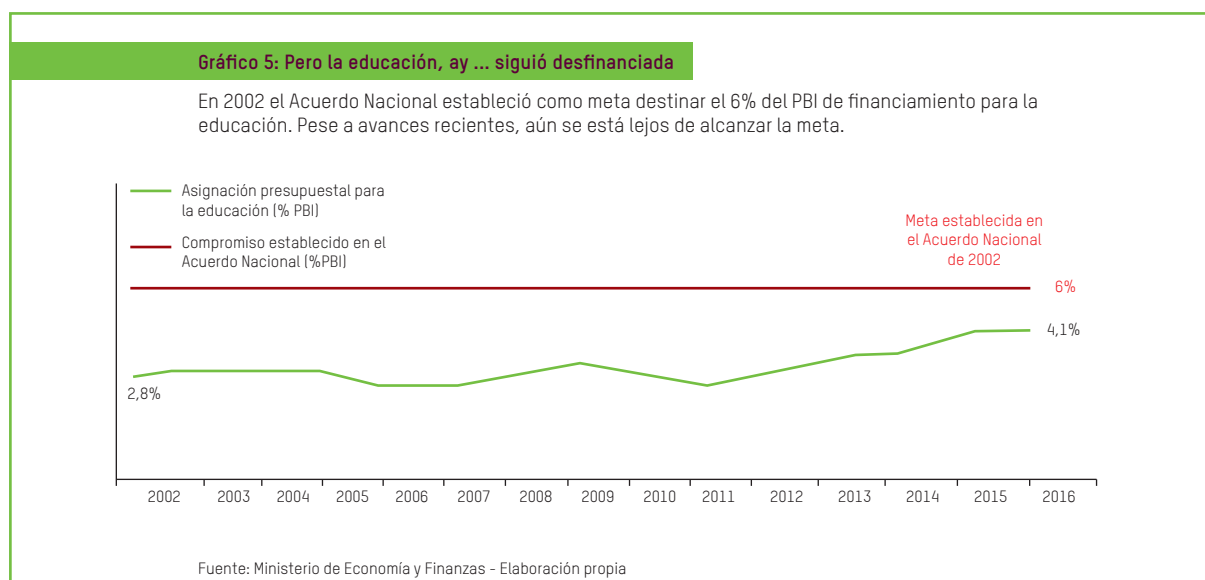
22 SODIS (2013). “Personas con discapacidad severa es el sector más excluido de la población”. Disponible en: <http://sodisperu.org/2013/11/19/nota-de-prensa-personas-con-discapacidad-severa-es-el-sector-mas-excluido-de-la-poblacion/>

23 Foro Salud (2015). “Propuesta de Presupuesto Público 2016 - Seguro Integral de Salud”. Disponible en: <http://www.forosalud.org.pe/INFORME%20MCLCP%20SOBRE%20FINANCIAMIENTO%20SIS%202016%20EN%20PROYECTO%20DE%20PRESUPUESTO.pdf>

Actualmente la asignación per cápita de recursos del Seguro Integral de Salud (SIS) es menos de un tercio de lo que se requeriría. Se estima que se necesita elevar la asignación del SIS a cerca del 1% del PBI, pero apenas alcanza el 0,25%. Más aún, para 2016 el presupuesto de apertura del SIS disminuye en más de S/. 80 millones respecto a 2015.

De igual manera, el gasto público en educación es insuficiente, por lo que el Perú figura en

los últimos puestos a nivel regional en este concepto.²⁴ Nada expresa mejor la situación que el no cumplimiento de la meta establecida en 2002 en el Acuerdo Nacional de elevar los recursos públicos para la educación hasta el 6% del PBI. Hoy, casi 15 años después y pese a avances significativos en años recientes, se destina poco más del 4% del PBI y la meta del 6% ha sido pospuesta hasta 2021 (**ver Gráfico 5**).



¿Qué planteamos?

- Mantener y fortalecer la inversión en programas sociales, enfatizando aquellos que tienen impacto directo en la reducción de la pobreza, tales como Juntos o Pensión 65. En el caso de Juntos, se debe orientar y reforzar su vínculo con otros programas de desarrollo productivo.
- Convertir la cobertura nominal del SIS en cobertura real con adecuado financiamiento, con la meta de alcanzar a 2021 un nivel de recursos por asegurado equivalente al que ha sido determinado por estudio actuarial.
- Cumplir con el compromiso del Acuerdo Nacional de elevar la asignación presupuestal para la educación a por lo menos el 6% del PBI, meta que se estableció en 2002 y que ha sido incumplida y pospuesta continuamente.²⁵

²⁴ Medido como porcentaje del Producto Bruto Interno. Data de la CEPAL disponible en: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

²⁵ Acuerdo Nacional (2002). "12da Política de Estado del Acuerdo Nacional: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte". Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/12-acceso-universal-a-una-educacion-publica-gratuita-y-de-calidad-y-promocion-y-defensa-de-la-cultura-y-del-deporte/>

III. IMPULSAR UN EMPLEO DIGNO



FOTO: PERCY RAMÍREZ

Durante los años de auge económico se registraron avances importantes pero insuficientes en el campo laboral. Se generaron empleos, las remuneraciones aumentaron y se redujo moderadamente la informalidad. Sin embargo, la realidad laboral en el Perú sigue marcada por una débil institucionalidad, ante las carencias de políticas claras que mejoren la situación y capacidad de las trabajadoras y los trabajadores.

La remuneración mínima vital hoy es apenas un tercio de lo que era hace 40 años. Es decir, un retroceso que se dio en los años ochenta y noventa, entre otros factores, consecuencia de la crisis económica y social, y subsecuente liberalización laboral, así como de la incapacidad

de avanzar coherentemente en recuperar estándares aceptables (ver Gráfico 6).

Actualmente el Perú tiene una de las remuneraciones mínimas más bajas de Latinoamérica, que apenas alcanza para cubrir la mitad de la canasta básica familiar.²⁶ Desde junio de 2012 no hay un reajuste de la remuneración mínima, siendo el país sudamericano que más tiempo lleva sin reajustes, pese a la inflación acumulada y al incremento de la productividad de las trabajadoras y de los trabajadores, lo que justificaría un reajuste no menor del 10%.²⁷ La oposición de grupos empresariales que argumentan que se desalentaría la formalización y se perdería competitividad se ha impuesto en la discusión.^{28 29}

26 La República (2014). "El sueldo mínimo en el Perú, uno de los más bajos de Latinoamérica". Disponible en: <http://larepublica.pe/23-02-2014/el-sueldo-minimo-en-el-peru-uno-de-los-mas-bajos-de-latinoamerica>

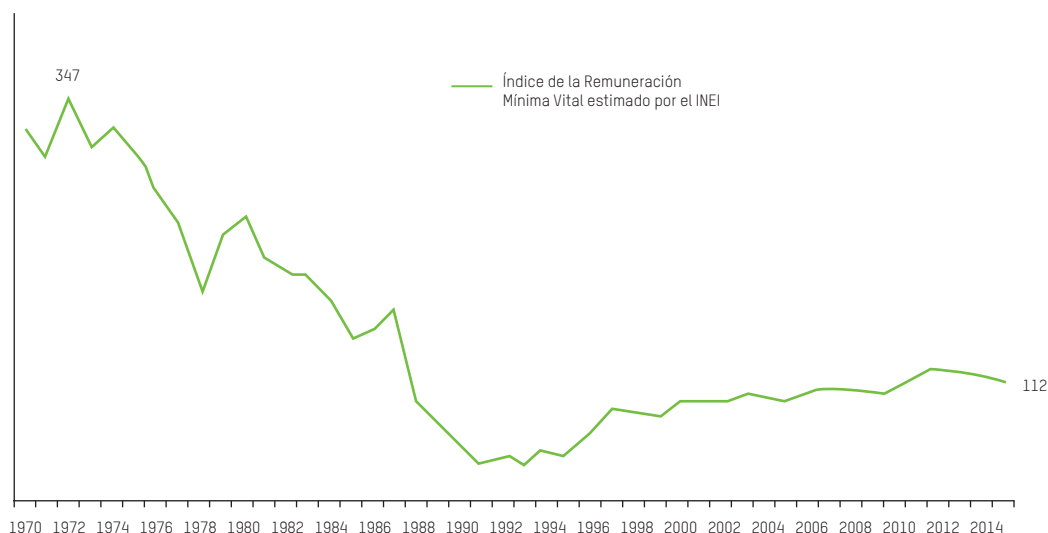
27 En marzo de 2015, el ministro de Trabajo, Daniel Maurate, señaló que desde 2014 una comisión de expertos había evaluado que el aumento del salario mínimo vital debería incrementarse en 10% debido a la inflación y al crecimiento de la productividad de las trabajadoras y los trabajadores.

28 Gestión (2016). "Empresas no sobrevivirían a un aumento de la RMV".

29 Gestión (2015). "El sueldo mínimo en Perú ya es de S/. 937,50, afirma Comex Perú". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/sueldo-minimo-peru-ya-s-93750-afirma-comexperu-2123425>

Gráfico 6: Justicia Laboral: tarea pendiente

Aunque el crecimiento económico conllevó una mejora de los indicadores laborales, el nivel de la actual remuneración mínima vital es menos de un tercio de lo que era hace 40 años, según el INEI.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Elaboración propia

Las constantes paralizaciones y trabas al Consejo Nacional del Trabajo y la debilitada institucionalidad de las políticas de reajuste y mejora del salario mínimo reflejan la falta de voluntad política para encarar el tema.³⁰ En resumen, carecemos de una política clara sobre el salario mínimo, que permita ajustarlo periódicamente en base a criterios técnicos, como es normal en otros países.

La situación laboral de los jóvenes es particularmente preocupante. Uno de cada cinco jóvenes entre los 15 y los 29 años ni estudia ni trabaja (los llamados "Ninis"), siendo en muchos casos forzados a la inactividad.³¹ Si examinamos el caso de las jóvenes mujeres, esta proporción sube a 24%.³² Son más de millón y medio de personas que no están avanzando académica

o profesionalmente, ni ganando instrucción y experiencia, a fin de optimizar sus posibilidades de progresar en la vida. Otro ejemplo de la vulnerabilidad del empleo juvenil es su tasa de desempleo, que triplica la de las personas adultas³³. Con la desaceleración económica, las perspectivas para los jóvenes que anualmente se incorporan al mercado laboral se tornan más críticas, siendo fundamentales los programas de capacitación y promoción laboral juvenil, los cuales reciben recursos mínimos que no les permiten tener un real impacto. El Programa Nacional de Empleo Juvenil recibe apenas el 0,02% del presupuesto público y entre 2011 y 2016 atendió apenas a 90 mil jóvenes, cuando durante esos años alrededor de millón y medio llegó a edad laboral.³⁴

30 Gestión (2015). "Consejo Nacional de Trabajo se reactivará el 9 de abril, anuncia el MTPE". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/consejo-nacional-trabajo-se-reactivara-9-abril-anuncia-mtpe-2126783>

31 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). "Panorama Social 2014". Santiago de Chile.

32 Secretaría Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012). "Perú: Resultados finales de la 1ra Encuesta Nacional de la Juventud 2011". Lima.

33 Organización Internacional del Trabajo (2013). "Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción". Lima.

34 En el Presupuesto Público para 2016 se asignan S/. 39,8 millones.

De igual modo, la situación de la mujer trabajadora, más allá de avances graduales, no ha superado las barreras de la desigualdad, lo que se refleja en aspectos como la brecha en los ingresos, el no reconocimiento del trabajo familiar no remunerado y la persistencia del empleo vulnerable. El ingreso laboral promedio de una mujer sigue siendo inferior al de un hombre en casi un tercio, y dicha proporción es la misma que existía antes del auge

económico.³⁵ Pese a la mejora generalizada en los ingresos, el porcentaje de mujeres ocupadas que percibe ingresos inferiores a la línea de la pobreza si bien se ha reducido, aún duplica el porcentaje de los hombres.³⁶ Asimismo, en promedio, las mujeres dedican aproximadamente 42 horas semanales al trabajo familiar no remunerado, casi dos veces y media que lo que dedican los varones.³⁷

¿Qué planteamos?

- Un compromiso concreto y viable para incrementar la remuneración mínima vital y fortalecer su institucionalidad, reconociendo a las instancias pertinentes como el Consejo Nacional del Trabajo, e introduciendo mecanismos neutrales de reajuste periódico, estableciendo un régimen diferenciado para micro y pequeñas empresas a fin de no desalentar su formalización.
- Atender las brechas y barreras de género en el empleo poniendo énfasis en la diferencia en ingresos laborales, con políticas incluyentes de capacitación y acceso al mercado laboral, así como visibilizar y reconocer el valor económico y social del trabajo familiar no remunerado.
- Generar oportunidades para los jóvenes, fortaleciendo y expandiendo los programas de empleabilidad y capacitación juvenil, así como los incentivos para la contratación de jóvenes, con apoyo estatal, de tal manera que no implique la reducción de beneficios y derechos laborales.

35 INEI (2015). "Estadísticas con Enfoque de Género - Informe técnico N° 4 - Diciembre 2015". Lima.

36 Presidencia del Consejo de Ministros, Sistema de Naciones Unidas en Perú (2013). "Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Lima.

37 Datos de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponibles en: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

IV. PROMOVER EL DESARROLLO RURAL



FOTO: PERCY RAMÍREZ

El auge de las materias primas fue de alguna manera un arma de doble filo, pues por un lado generó considerables beneficios al país, pero por el otro propició un sentido de falsa seguridad y complacencia. Se asumió que los precios y la demanda por nuestras exportaciones se mantendrían elevados indefinidamente, y no se le dio el peso adecuado a la formulación y adopción de estrategias y medidas que contribuyeran a la sostenibilidad del crecimiento y del desarrollo. Con el fin del auge, temas como la industrialización y la diversificación productiva vuelven a tener peso en la agenda pública.

Sin embargo, los esfuerzos para promover sectores productivos alternativos son aún insuficientes y dispersos, y demandarán una fuerte inversión de tiempo, esfuerzos y recursos antes de que se vean los frutos. Con el cambio de gobierno, la incertidumbre en torno a la continuidad de las políticas de promoción y diversificación que finalmente se han empezado a desarrollar complica aún más los esfuerzos por fortalecer y transformar las estructuras productivas del país. La apuesta, entonces, para el próximo quinquenio debe ser por un desarrollo

más amplio y equilibrado, en el que la minería y otros sectores jueguen en pared.

Pero transformar y diversificar la economía no será una tarea fácil. La mejora de la eficiencia, la reducción de costos, la generación de valor agregado o el desarrollo de cadenas productivas son elementos que deben abordarse. En ese sentido, corresponde dar prioridad a los sectores que tienen un considerable impacto económico y social pero que históricamente no han sido debidamente atendidos por las políticas de Estado.

Es el caso de la agricultura familiar, poco considerada en las políticas públicas.³⁸ Este sector es de suma importancia: representa el 98% de las unidades agropecuarias existentes en el país, emplea a más de 3,1 millones de personas, entre ellas 1,2 millones de productoras mujeres, y juega un papel clave para la seguridad alimentaria.³⁹ Sin embargo, este sector ha sido el convidado de piedra de las políticas de Estado, que han apuntado a favorecer a la gran agricultura de exportación y la concentración de tierras.⁴⁰

38 Agricultura familiar es aquella en la que una familia posee y trabaja directamente una unidad agropecuaria (por lo general, de pequeña extensión y con acceso limitado a recursos como mano de obra, agua, servicios financieros, etc.).

39 Eguren, Fernando y Miguel Pintado (2015). "Contribución de la Agricultura Familiar al Sector Agropecuario en el Perú". CEPES – COECI. Lima

40 Burneo, Zulema (2011). "El proceso de concentración de la tierra en el Perú". Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Roma.

Esta situación se manifiesta en los insuficientes recursos públicos que los productores agrícolas reciben. Apenas 1 de cada 10 agricultores accede a crédito o a asistencia técnica.^{41 42} La vulnerabilidad de este sector frente a fenómenos extremos, como los causados por el cambio climático, es también elevada (se calcula que más de la mitad de los agricultores familiares depende hoy de lluvias irregulares para sus

cultivos). Al ser el Perú un país reconocido como altamente vulnerable al cambio climático, y siendo las áreas rurales particularmente vulnerables, la construcción de capacidades de adaptación y resiliencia es un tema urgente para los hogares agrícolas, los cuales tienen el doble de probabilidades de ser afectados por eventos climáticos, en comparación con hogares no agrícolas.⁴³

¿Qué planteamos?

- Abordar una agenda para la agricultura familiar centrada en sus temas críticos: titulación colectiva e individual, acceso al crédito y capacitación. En particular, el apoyo a las mujeres productoras a cargo de 600 mil unidades agropecuarias debe ser uno de los ejes para la transformación de la agricultura familiar, lo que tendrá un impacto directo e inmediato sobre el desarrollo rural y la disminución de la pobreza.
- Implementar adecuadamente la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar así como la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar, promulgada en 2015, que considere los presupuestos destinados a la misma, que le permita al país cumplir con sus compromisos en el marco del plan 'América Latina sin Hambre al 2025' impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- Un tema crítico es el avance de los procesos de titulación y saneamiento legal, tanto a nivel colectivo como individual. En la Amazonía peruana existen más de 2.000 comunidades nativas, de las cuales 625, a pesar de estar reconocidas, no están tituladas, otras 265 demandan ampliaciones y 350 ni siquiera han sido reconocidas por el Estado.⁴⁴ Similares retrasos existen en la titulación individual, siendo particularmente grave la situación de las mujeres productoras, pues apenas una de cada 20 productoras cuenta con títulos de propiedad.⁴⁵
- Apoyar y fortalecer los programas sociales y la inversión pública con un impacto positivo sobre la agricultura familiar. Los beneficios de la expansión de la infraestructura vial de telecomunicaciones o de servicios básicos en los espacios rurales son fundamentales, por lo que es clave que estas iniciativas se expandan.⁴⁶ En ese esfuerzo se sugiere impulsar la eficiencia y transparencia en el manejo de tales programas, incluida la participación y la vigilancia ciudadana.

41 Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013). "Resultados Definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012". Lima.

42 En el caso de asistencia técnica, se refiere a capacitación, asistencia y asesoría recibida durante los últimos 12 meses.

43 OXFAM (2014). "Climate shocks, food and nutrition Security".

44 Aiedesep: <http://www.aiedesep.org.pe/cipta/>

45 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). "Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017". Lima.

46 Webb, Richard (2013). "Conexión y despegue rural". Instituto del Perú – Universidad San Martín de Porres. Lima.

V. AVANZAR EN LA GOBERNANZA SOCIOAMBIENTAL



FOTO: DAVID STUBBS

En un escenario de menores precios de las materias primas, debilitamiento de la normativa ambiental y conflictividad social, las industrias extractivas tendrán que jugar un rol más balanceado y articulado con un proyecto de desarrollo nacional sostenible económica, social y ambientalmente. No obstante la respuesta oficial ha sido redoblar la apuesta por las grandes inversiones como reactivadoras centrales de la economía.⁴⁷ En esa línea, desde 2013 se vienen adoptando medidas dirigidas a facilitar las grandes inversiones, principalmente en los sectores extractivos mediante la reducción de las exigencias de las regulaciones ambientales, para lo cual se ha recurrido a normas controversiales y cuestionadas como la Ley 30230, cuyo impacto y costo para el país no ha sido aclarado debidamente.^{48 49}

Sin embargo, la inversión privada en actividades extractivas ha caído en años consecutivos y se prevé que seguirá cayendo en 2016.⁵⁰ En el caso de la minería, tras el inicio de operaciones de proyectos como Las Bambas o la ampliación de Cerro Verde hay incertidumbre sobre el desarrollo de nuevos proyectos de importancia en los próximos años.⁵¹

La realidad es que la contracción de la inversión minera es un fenómeno global que afecta al Perú y a otros países productores, lo que se explica por la caída en los precios internacionales de los metales **(ver Gráfico 7)**.⁵² Cabe recordar que esta caída responde a fenómenos de carácter global como la desaceleración de la economía china, que se refleja en la contracción de la demanda global por materias primas y, por ende, en una contracción de las inversiones mineras a nivel mundial.^{53 54}

47 Ministerio de Economía y Finanzas (2015). "Marco Macroeconómico 2016 - 2018 revisado". Lima.

48 Muqui - Grufides (2015). "Paquetes normativos 2013-2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú - Manual". Lima.

49 En particular, se ha debilitado al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) al limitar su función sancionadora durante tres años y reducir sus fuentes de financiamiento.

50 Gestión (2015). "Inversión privada seguirá contrayéndose hasta 2016 por deterioro de confianza empresarial". Disponible en: <http://gestion.pe/economia/inversion-privada-seguira-contrayendose-hasta-2016-deterioro-confianza-empresarial-2141579>

51 Ministerio de Energía y Minas (2015). "Cartera estimada de proyectos mineros". Lima. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2015/CEP%2010-2015.pdf>

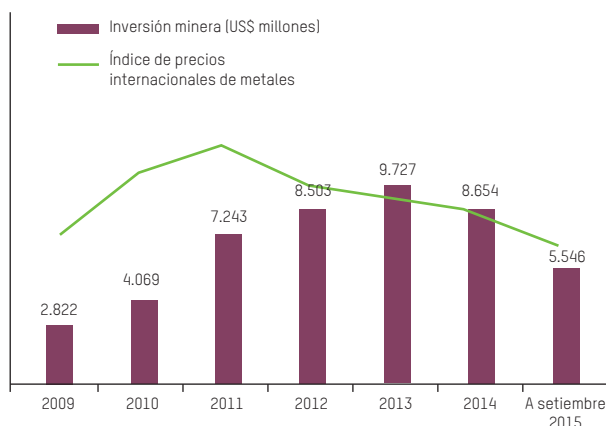
52 The Guardian (2014). "The mining investment boom is over, so where to now?". Disponible en: <http://www.theguardian.com/business/grogonomics/2014/aug/29/mining-investment-boom-is-over-so-where-to-now>

53 PriceWaterhouse (2015). "Mine 2015: The gloves are off - Review of global trends in the mining industry". Disponible en: <https://www.pwc.se/sv/metal-mining/assets/mine-2015-gloves-are-off.pdf>

54 Deloitte (2015). "Tracking the trends 2016: The top 10 issues mining companies will face in the upcoming year". Canadá.

Gráfico 7: La inversión en los tiempos de precios bajos

El estancamiento de la inversión minera en el Perú no es ajeno al descenso de los precios internacionales, que afecta a los países productores.



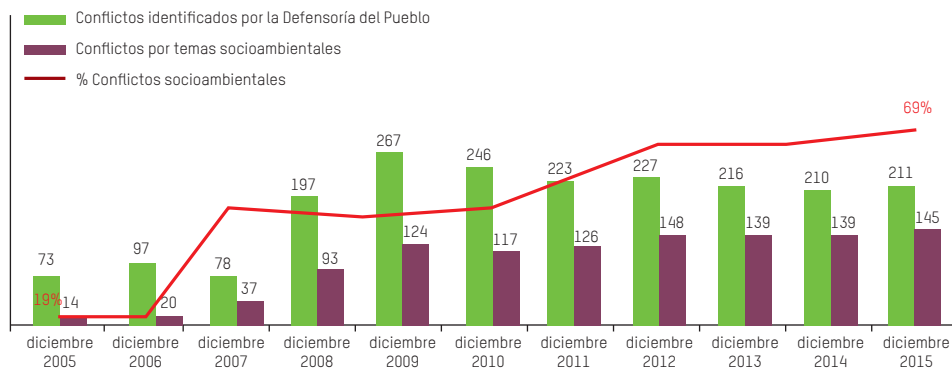
Fuente: Banco Mundial, Ministerio de Energía y Minas - Elaboración propia

Sincerar el impacto socioambiental de la minería y otras actividades extractivas de manera responsable y neutral es clave para una relación armoniosa con esos sectores. Así como se reconocen los aportes y beneficios que la minería genera, es necesario reconocer sus impactos negativos, con el propósito de lograr un balance que beneficie y concilie los intereses públicos y privados. Por ejemplo, la multiplicación de pasivos ambientales mineros a lo largo de la pasada década de auge minero constituye una pesada herencia que impacta sobre el bienestar de la población local, y que tendrá que ser asumida.

Igualmente, la conflictividad social (ver Gráfico 8) se incrementó en esos mismos años y se evidenció la brecha entre las expectativas y los reales beneficios percibidos por las poblaciones locales, y el no reconocimiento de sus derechos y demandas, así como la reacción ante los impactos negativos de la actividad minera. En particular, los retrasos y bloqueos en la implementación del derecho a la consulta previa libre e informada constituyen elementos que alimentan la inestabilidad y la conflictividad alrededor de las industrias extractivas.

Gráfico 8: Un sector y una conflictividad que crecieron

Paradójicamente, los años del auge provocaron la multiplicación de los conflictos socioambientales, en su mayoría alrededor de la minería.



Fuente: Defensoría del Pueblo - Elaboración propia

El fin del auge de las materias primas ofrece, paradójicamente, la oportunidad para repensar y replantear la relación de las actividades extractivas con el país. Es posible la opción por un desarrollo más equilibrado, en el que la minería y otras actividades extractivas jueguen un papel central, con una tributación adecuada y transparente, el reconocimiento y remediación de los impactos y el reconocimiento de los derechos de la población que vive alrededor de sus

operaciones. El relanzamiento de los procesos de ordenamiento territorial y de consulta previa constituyen, en ese sentido, elementos claves para la prevención y solución de conflictos, así como la base para un proceso de desarrollo planificado y sostenible en lo económico, pero también en lo socioambiental, lo que permitirá al país alcanzar los estándares propios de los países desarrollados, como los agrupados en la OCDE.

¿Qué planteamos?



Revisar y eliminar medidas y dispositivos regresivos en temas medioambientales, particularmente la Ley 30230 ('paquetazo ambiental') y normas vinculadas.⁵⁵

Reafirmar la gobernanza y la institucionalidad socioambiental alrededor del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Cultura, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace), entre otras instituciones relevantes, incluida la preservación de su rango y aumento de recursos presupuestales.

Reafirmar la vigencia de la Ley de Consulta Previa y asegurar su debida aplicación, y con ello otorgar a las entidades competentes (encabezadas por el Ministerio de Cultura) autonomía, capacidad de decisión y coordinación, así como recursos, de manera que se garantice la participación activa de las poblaciones indígenas y de organismos garantes como el Ministerio Público y las Defensorías del Pueblo.

55 Incluidos los decretos supremos 054-2013-PCM, 060-2013-PCM y 001-2015-EM, las leyes 30230 y 30327, y los decretos legislativos 1192 y 1210.

Sitio web: <http://peru.oxfam.org>
 Correo electrónico: oxfamenperu@oxfam.org.pe
 Teléfono: (511) 616 2579

 oxfamenperu
 @oxfamenperu

Puede visitarnos en nuestras oficinas: Calle Diego Ferré N° 365 - Miraflores. Lima 18 - Perú.



OXFAM