

CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL: UNA EVALUACIÓN

Pedro Francke y Edgardo Cruzado

1. OBJETIVOS, CAUSALIDADES Y RESPUESTAS DE POLÍTICA

Con la presencia de la crisis económica se requiere, por varias razones, una política social más activa. La primera es de ética humanitaria: cuando la gente está sufriendo por situaciones difíciles es cuando más ayuda necesitan, lo que en sociedades modernas la política social se traduce en acción pública, principalmente estatal. La segunda es económica de corto plazo: una política social más activa ayuda a solventar la demanda efectiva. La tercera es económica de largo plazo: la crisis plantea la posibilidad de una pérdida de capital humano o de una interrupción del ritmo de acumulación del mismo, en una manera que resulta irrecuperable. La cuarta es política: el malestar social puede transformarse en inestabilidad política, con efectos económicos y sociales profundos.

Para evaluar las respuestas de política social a la crisis económica, es necesario partir de identificar los objetivos que se plantean en la política, cuál es el diagnóstico del que se parte y el conjunto de causalidades que se asumen para las variables exógenas asociadas con la crisis y las endógenas sobre las que se busca intervenir.

Al no existir objetivos sociales claramente especificados por parte del Estado peruano en este contexto, proponemos para guiar el presente documento que los objetivos de política social en un contexto de crisis económica se refieren básicamente a: i) reducir y mitigar el riesgo de que grupos sociales caigan en pobreza o agraven su situación de pobreza por ingresos; ii) evitar que se produzcan pérdidas en el capital humano, básicamente en términos de educación y salud; y iii) aprovechar la oportunidad que representa la crisis para establecer cambios institucionales sostenibles orientados a ampliar los derechos económicos y sociales, en especial el derecho a la seguridad social.

1.1 Pobreza por ingresos: riesgos y opciones de política

Sobre el primer objetivo, habría que precisar que no se refiere solamente a que se mantenga un ritmo de reducción de la pobreza sino a un objetivo más específico, referido a que determinados grupos sociales no caigan o agraven su condición de pobreza. Aunque ambos objetivos evidentemente están relacionados, dada la situación de crisis se hace énfasis en evitar la caída en la pobreza antes que en la superación o salida de la misma. Diversos estudios han mostrado que en el Perú existen importantes porcentajes de la población que entran y salen de la pobreza (Chacaltana, 2004) y que durante las recesiones económicas la pobreza tiende a aumentar (Iguíñiz & Francke, 2005). A nivel internacional, propuestas como las del Banco Mundial (2008) hacen esos mismos énfasis.

Los canales mediante los cuales la crisis económica puede empobrecer a diversos grupos sociales podemos clasificarlos en aquellos directamente producidos por la vinculación de sectores económicos al mercado internacional, y aquellos producidos por las repercusiones de la crisis internacional en la economía doméstica. Dentro de los primeros, directamente vinculados a la exportación de bienes y servicios, podemos distinguir entre los sectores empresariales que operan con trabajo asalariado en exportaciones tradicionales de materias primas, los que realizan exportaciones no tradicionales, y los pequeños productores y autoempleados. Entre los sectores empresariales que exportan materias primas —a pesar de que productos como los metales y la harina de pescado tuvieron fuertes reducciones de precios en el mercado internacional—, la producción es poco sensible al precio y por lo tanto no ha habido un impacto fuerte de la crisis internacional sobre el empleo. Lo mismo parece haber sucedido en la agroexportación no tradicional. Los efectos económicos mayores de la crisis en este sector son sobre las ganancias de las empresas, la recaudación tributaria (impuesto a la renta especialmente) y la inversión nueva en esos sectores. De estas variables, el impacto sobre la recaudación tributaria tendrá efectos sobre el empleo y los indicadores sociales siempre que esta contracción se transforme en un recorte del gasto público y social, lo que depende de la política fiscal y sus reglas. En el caso del Perú es relevante para los gobiernos regionales y locales la distribución del canon por la explotación de los recursos naturales.

En el sector de exportaciones no tradicionales que no son consideradas *commodities*, básicamente las industriales, la crisis internacional reduce la demanda por sus productos y obliga a reducir su producción y su empleo. En sectores donde estas exportaciones generan mayor número de empleos, como la industria textil, los despidos han sido masivos.

Por otro lado, como se ha indicado, hay un sector de pequeños productores, básicamente unidades familiares de producción vinculadas a la exportación o a transables,

cuyos productos han reducido su precio en el mercado internacional. La lana de llama y alpaca y el café son los productos de exportación que en esta categoría involucran a más familias, ubicadas en zonas altoandinas (lana) y de ceja de selva (café), la mayor parte ellas bastante pobres. Pero hay también una variedad de otros productos agropecuarios, tanto para la exportación (cochinilla, tara, cacao, etcétera) como para el mercado interno (maíz, algodón, etcétera). Incluso en productos como los espárragos, los pimientos y las paltas, trabajados en asociación con empresas de agro exportación, hay pequeños productores que se reconvirtieron al espárrago ante los buenos precios, que han sufrido la caída de precios internacionales. En estos sectores hay algunos grupos que tienen extensiones de tierra muy pequeñas y que están en situación de pobreza o pueden caer fácilmente en ella, y para los cuales la caída de precios en el mercado internacional puede ser un fuerte factor empobrecedor.

Hay, además, los efectos sociales de la extensión de la crisis económica a la mayor parte del aparato productivo y el mercado interno. Al haberse frenado el crecimiento de la construcción, este sector ha dejado de absorber mano de obra. La caída de la producción industrial en ramas orientadas al mercado interno, trae consigo menor empleo. La menor demanda trae consigo deflación, en especial en los mercados con precios flexibles, donde se ubican buena parte de autoempleados y pequeñas empresas, tanto agropecuarias como de servicios, con la consiguiente caída de sus ingresos reales.

En este contexto, el objetivo de reducir el riesgo de la caída en la pobreza de las familias, y hacer que quienes se empobrecen lo hagan en menor magnitud, es un objetivo importante pero difícil de lograr. Desde luego, la primera respuesta es macroeconómica: en la medida en que la caída del PBI sea mayor, mayor será la pérdida de empleos e ingresos y más difícil les resultará encontrar otro empleo a quien haya perdido el suyo. Pero concentrémonos en las políticas sociales específicas que se pueden esperar de un gobierno que identifica estos problemas y decide enfrentarlas como un objetivo central.

Dado que evitar la pérdida de empleos es una alternativa poco viable y que en el Perú no existe un marco institucional para otorgar seguro de desempleo, en relación al mercado de trabajo una opción es incidir en el aumento de la demanda de trabajo, en especial para los grupos afectados, y otra opción es establecer políticas de protección social que otorguen a las familias involucradas un subsidio económico directo. La opción de programas de capacitación y reconversión laboral y de intermediación laboral —que se orientan básicamente a resolver los problemas de *mismatch* o desalineamiento de la oferta y entre oferta y demanda de trabajo—, aunque son importantes para atender problemas estructurales del mercado de trabajo, no tienen tanta prioridad en un momento de crisis donde lo que hay es un déficit de la demanda de trabajo. Los programas de reconversión laboral se recomiendan en momentos de ajuste estructural

donde se presume que las características de la demanda de trabajo están cambiando sustancialmente en cuanto a habilidades y capacidades requeridas, y no ante crisis que no implican un cambio de ese tipo.

Entre el tipo de programas que aumentan la demanda de trabajo y otorgan un soporte económico, destacan los programas de empleo temporal o *workfare*, como es el programa «Construyendo Perú», antes llamado «A Trabajar Urbano y Rural» del gobierno peruano. Según el Banco Mundial, «El gasto público en obras públicas intensivas en mano de obra, como caminos rurales, puede combinar los beneficios de un estímulo fiscal adicional con las ventajas de un soporte de ingresos a grupos pobres. El programa de empleo temporal ideal debiera garantizar empleo no calificado a todo aquel que lo desee a un salario de mercado, y las obras deberían ser de valor para las comunidades pobres» (traducción propia, World Bank 2008, p. 22). El programa peruano de este tipo tiene varios años funcionando, ha estado bastante bien focalizado mediante la autoselección inducida por las remuneraciones hacia trabajadores poco calificados y ha tenido evaluaciones positivas. Se podría intensificar y focalizar hacia trabajadores afectados por la crisis de una manera geográfica, estableciéndolo o reforzándolo en regiones donde el desempleo aumenta más.

Esta opción, sin embargo, se ha desarrollado y analizado en relación a contextos en los cuales existe un mercado de trabajo activo y un desempleo abierto —de tal manera que quienes han perdido su trabajo pueden tener uno temporal— y el aumento de la demanda de trabajo tiene efectos sobre el mercado. No es ese el caso de las zonas altoandinas y de ceja de selva donde los problemas de la crisis son los menores ingresos de pequeños productores que operan básicamente con mano de obra familiar. En la experiencia peruana de un programa de empleo temporal en zonas rurales entre 2002 y 2003, «A Trabajar Rural», las comunidades campesinas solicitaban que el empleo de seis meses no fuera para una sola persona sino rotativo, con lo que el efecto no fue dar empleo a desempleados, sino una reasignación de la mano de obra familiar para que algunos miembros puedan obtener este salario mientras los demás dedican más tiempo al cuidado de la parcela o pequeño negocio.

Probablemente en estas zonas y para grupos como los alpaqueros, donde la pobreza ya es extendida, otra opción a considerar es reforzar y ampliar los programas de transferencia monetaria directa como «Juntos», con mayores montos y dando cobertura a familias sin hijos pero afectadas por la crisis. También podría lanzarse en forma extendida el Programa de Transferencia Monetarias Condicionadas para zonas urbanas, que se ha venido preparando desde el Ministerio de Economía y Finanzas, utilizando estudios de focalización para las principales ciudades (SISFOH).

1.2 Capital humano: riesgos y opciones de política

En cuanto al segundo objetivo, la consideración básica es que las pérdidas de capital humano, en el ritmo de acumulación de capital humano, son muchas veces irreversibles. La evidencia sobre el capital humano ha mostrado ya con bastante solidez que tanto las pérdidas en salud como los menores avances en educación, sobre todo a edades tempranas en los que además educación y salud están fuertemente interconectadas, tienen efectos de muy largo plazo. Así, déficits nutricionales y de estimulación temprana repercuten en menores desarrollos fisiológicos y cognitivos que resultan muy difíciles de recuperar, existiendo una asociación entre desarrollo humano a temprana edad e indicadores de salud y nutrición en la edad adulta. En ese sentido, pérdidas de capital humano producto de la crisis no son equivalentes a otras pérdidas, como el menor PBI, porque no se pueden recuperar posteriormente. De ahí el énfasis en evitarlas.

Al respecto, la literatura ha considerado los posibles efectos negativos de las crisis sobre la acumulación de capital humano. Los estudios de Schady (2004) han revisado la teoría y establecido bases empíricas que parecen indicar que crisis anteriores no han tenido efectos negativos sobre indicadores como la asistencia al colegio en países de ingreso medio. Ello puede explicarse porque la crisis, al reducir los salarios o ingresos por hora que los individuos pueden obtener en el mercado de trabajo, generan tanto un efecto ingreso (que tiende a reducir la demanda por educación) como un efecto precio (que tiende a reducir la atracción del costo de oportunidad de la educación y por lo tanto aumenta la demanda por esta). No conocemos, sin embargo, estudios referidos a los efectos de las crisis sobre resultados educativos. Por otro lado, Paxson & Schady (2005) encuentran que la crisis de fines de los años ochenta sí afectó negativamente los indicadores de mortalidad infantil, lo que puede deberse tanto a menor demanda por servicios de salud (debido al costo directo que estos requieren en el Perú, inclusive los del MINSA) como al menor acceso a otros bienes y servicios que afectan la salud (como la alimentación). Un efecto adicional sobre la salud es el producido por el tiempo dedicado al cuidado de los niños y la salud familiar, en el que nuevamente el efecto de la crisis es ambiguo porque la reducción salarial tiene un efecto ingreso (negativo) y un efecto precio (positivo).

En el resumen del Banco Mundial, «Por ejemplo en Perú —un país de ingresos medios con altos niveles de asistencia escolar— la fuerte crisis económica a fines de los ochentas pudo haber reducido los resultados educativos porque el gasto público y los ingresos de los hogares cayeron. Sin embargo, estas reducciones parecen haber sido contrarrestadas por el menor costo de oportunidad de asistir a la escuela. Así, aunque el gasto público en educación se redujo en casi 50%, los niños tenían más

probabilidades de estar matriculados y menos probabilidades de trabajar durante la crisis que en otros años. Pero data de series de tiempo de los hogares muestran que la mortalidad infantil aumentó 2,5 puntos porcentuales durante la crisis (traducción propia, World Bank 2008, p.12).

Desde luego, además de los efectos de la crisis en los salarios e ingresos familiares, hay efectos potenciales si existe un deterioro en la oferta de servicios públicos, es decir, en la cantidad, calidad o precio de los servicios de salud y educación brindados por el Estado. Tales efectos pudieron verse en anteriores crisis peruanas asociadas a la reducción del gasto social como parte de las respuestas de política para reducir el déficit fiscal. En situaciones en la que la política fiscal es expansiva y no contractiva, no habría mayor razón para esperar este tipo de efectos.

Como se ve, la mayor parte de efectos de la crisis sobre la acumulación de capital humano que parecen relevantes en la situación actual, son los asociados a la reducción de salarios, empleo e ingresos familiares. De ahí que una política orientada a evitar una caída en empleo e ingresos, y que al menos mantenga el gasto social, evitaría también pérdidas en el capital humano.

¿Es posible plantearse otras alternativas de política más directamente orientadas a resguardar el capital humano ante esta crisis? Respecto de los programas de protección social, de empleo temporal y transferencia de ingresos planteados, pueden plantearse algunas condiciones que promuevan la acumulación de capital humano. Por ejemplo, los programas de empleo temporal podrían incorporar programas para el cuidado infantil y de los enfermos (mejorando así la oferta de estos servicios públicos), mientras que los programas de transferencia de ingresos pueden reforzar sus condicionalidades referidas a la salud y educación infantil (incentivando más la demanda de servicios) o ampliar su gama de objetivos sociales hacia otros grupos vulnerables o indicadores, como se hace en Chile (Cruzado & Francke, 2009).

Por su parte, algunas políticas desde los sectores sociales pueden servir para reforzar el apoyo de ingresos a las familias pobres. El reducir los cobros en los hospitales y centros de salud y mejorar su atención, que sería el objetivo de la nueva Ley de Aseguramiento Universal, tendría este efecto. Como dice el Banco Mundial, «Al reducir los costos de bolsillo de la atención de salud y promover el uso de los servicios de salud, el acceso a un aseguramiento en salud puede reducir el impacto de los shocks de salud sobre los hogares» (traducción propia, World Bank 2008, p. 22). Una medida en la misma dirección es la de ampliar durante más meses la cobertura de EsSalud a trabajadores que han perdido su trabajo, como se ha aprobado en el primer semestre de este año, lo que reduce las cargas financieras de la enfermedad sobre las familias y de esa manera reduce el riesgo de que se empobrezcan.

1.3 Cambios institucionales

En cuanto al tercer objetivo, la cuestión de la crisis como oportunidad es un asunto bastante complejo. Hay varios elementos que, efectivamente, abonan en la dirección de entender la crisis como una oportunidad en relación con las políticas sociales, principalmente: i) la necesidad social y política de plantearse respuestas ante problemas antes no vistos como prioritarios, como la protección social, haciendo que esas respuestas no sean solo temporales sino también institucionalizándolas de manera permanente como previsión ante nuevas crisis, y ii) el mayor espacio para aumentar el gasto social que representa una política fiscal expansiva, aunque con la dificultad de que un aumento del gasto público anticíclico debe realizarse solo de manera temporal —durante la crisis— y no permanente, mientras reformas permanentes de la política social muchas veces requieren aumentos también permanentes en el gasto.

Un elemento particular a considerar es que los programas de protección social pueden tener un sentido económico además de social, ya que pueden funcionar como estabilizadores automáticos en contextos de crisis, aumentando la demanda efectiva mediante mayores gastos, como efectivamente actúan en muchos países desarrollados.

Pero hay también riesgos y dificultades en cuanto a aprovechar la crisis para establecer cambios institucionales en la política social. Probablemente el mayor de ellos sea la necesaria prioridad que las autoridades políticas y funcionarios públicos dan a la crisis económica antes que a estos posibles cambios institucionales, aunado al hecho de que las crisis suelen asociarse a coyunturas políticas de mayor conflictividad y menor cooperación entre agentes sociales y políticos, lo que dificulta lograr acuerdos que sustenten cambios institucionales de largo plazo.

Por otro lado, una evaluación de las respuestas de política social ante la crisis económica debe reconocer que los cambios y dinámicas que introduce la crisis no son las únicas a atender dentro de la definición de las políticas sociales. Tanto objetivos de largo plazo, estrategias sociales, consideraciones de orden político y restricciones institucionales deben ser tomados en cuenta al momento de definir las políticas sociales para un periodo. Por estas razones, seremos bastante cautos al momento de evaluar este posible tercer objetivo de la política social.

Las distintas opciones de política antes planteadas pueden verse como una oportunidad. En el caso de los programas de empleo temporal, se trataría más bien de aprovechar programas ya existentes, mejorándolos para que puedan responder de mejor manera a las prioridades de la crisis en cuanto a regiones y sectores afectados. En cuanto a las transferencias directas, se trataría también de ampliar el programa existente, adaptándolo a nuevas realidades. En ambos casos, el mayor cambio institucional no sería en la operatividad de los programas, sino en el análisis y la definición de estrategias. Lo

mismo puede decirse de opciones como el aseguramiento universal, que en su versión más simple no es sino un reforzamiento del Seguro Integral de Salud, ampliando el plan de beneficios del mismo.

Por cierto, la crisis también hace que algunos cambios institucionales propuestos sean más difíciles de implementar. Sistemas de focalización individual, como el SIS-FOH, por ejemplo, que han sido priorizados anteriormente ante coyunturas donde las condiciones de empleo e ingresos de buena parte de la población pueden cambiar dramáticamente, pueden quedar rápidamente desactualizados, y requieren por lo tanto de metodologías para de manera rápida y eficaz recalificar a las familias e incluir en padrones de beneficiarios a familias antes consideradas como no pobres. Debe prestarse atención, además, a las limitaciones que tienen los sistemas de focalización:

Esfuerzos para asegurar que las respuestas de política social estén bien focalizadas en los pobres pueden también permitir una protección social más eficaz durante una crisis. Sin embargo, nuestra investigación empírica ha confirmado argumentos teóricos de que una focalización fina no es necesariamente consistente con un mayor impacto en la pobreza, e incluso puede tener efectos perversos, como cuando mecanismos finos de focalización socavan el apoyo político para el programa. La sostenibilidad depende de tener un apoyo político amplio, que puede ser contradictorio con una focalización fina. Además, la cobertura de los pobres suele ser débil en programas con focalización fina. Evitar filtraciones hacia los no pobres muchas veces requiere que la ayuda sea severamente racionada incluso entre quienes tienen evidente necesidad. Finalmente, programas mejor focalizados no son necesariamente más costo-efectivos (traducción propia, World Bank 2008, p. 19).

2. LA SITUACIÓN SOCIAL ANTES DE LA CRISIS

El siguiente cuadro muestra los indicadores sociales básicos antes de la crisis, así como su progreso entre 2005 y 2007. Antes de la crisis la pobreza se encontraba en el 40% y la extrema pobreza ligeramente inferior al 14%; más del 30% de hogares no acceden a agua potable al interior de los hogares; 20% no cuenta con servicios higiénicos y 21% no cuenta con electricidad. Por otro lado, los indicadores en educación y salud muestran una relativa mejora, pero se mantienen en niveles negativos significativos.

**Cuadro 1: Indicadores sociales previos a la crisis 2005 y 2007
(porcentaje de la población)**

	2005	2007	2008
<i>Pobreza y Servicios Públicos Básicos</i>			
Pobreza total	48,7	39,3	36,2
Pobreza extrema	17,4	13,7	12,6
Hogares sin agua potable	32,4	31,3	n.d.
<i>Indicadores Educativos</i>			
Analfabetismo	11,4	10,4	n.d.
Tasa de conclusión de la primaria	70,5	76,9	n.d.
Tasa de conclusión de secundaria	49,4	59,7	n.d.
<i>Indicadores en Salud</i>			
Mortalidad infantil	24	18	n.d.
Desnutrición crónica	22,9	22,6	21,5
Anemia, niños de 6 a 36 meses	57,7	56,8	57,8
Partos atendidos por profesionales de salud	69,3	75,1	n.d.

Fuente: MEF - Setiembre 2008; tomado de INEI (ENAHO y Censo 2007) y MINEDU.

Es decir, en el momento en el que se presenta la crisis en el Perú subsisten serios problemas de pobreza, acceso a servicios básicos —en especial de agua potable—, analfabetismo, mortalidad y desnutrición infantil.

En cuanto a la seguridad social, el acceso a la misma en el Perú está fuertemente segmentado entre quienes tienen un trabajo formal y en virtud de eso tienen cobertura de los esquemas de seguridad social en salud (mediante EsSalud) y en jubilación (vía ONP y AFP), y quienes son informales o autoempleados, algunos de los cuales tienen protección social mediante el Seguro Integral de Salud y que, en lo que respecta a la jubilación, están fuera de todo esquema público organizado.

Las encuestas de hogares muestran que antes de la crisis la cobertura de los seguros de salud en la población peruana es muy baja. Un 60% de la población no accede a un seguro de salud y por tanto deberá asumir por propio riesgo los eventos negativos sobre la salud en cualquiera de los miembros del hogar; los servicios de salud pública se mantienen muy lejos de asegurar un acceso universal a los servicios.

El Seguro Social de Salud – EsSalud sigue siendo la principal entidad aseguradora para la salud. Su cobertura, que alcanzó el 20% en 2007, se sustenta en la obligatoriedad

que tienen las empresas formales de otorgarlo a sus trabajadores; pero como se puede ver su cobertura es muy limitada. El Seguro Integral de Salud es otorgado por el Estado a los grupos sociales altamente vulnerables y ha incrementado su cobertura en los últimos años —sin lograr cubrir una parte significativa de la población—, pero se estima oficialmente que solo asegura una cuarta parte de los riesgos de morbi mortalidad.

Cuadro 2: Acceso a aseguramiento en salud, según tipo de seguro 2005, 2006 y 2007 (porcentaje de la población)

	2005	2006	2007
ESSALUD	17%	18%	20%
Seguro Integral de Salud	15%	16%	18%
Seguro Fuerzas Armadas y Policía	2%	2%	2%
Seguro Privado de Salud	2%	2%	2%
Otros	0%	0%	0%
Total asegurados	35,80%	37,90%	41,70%

Fuente: MMM 2010-2012.

Por el lado de las pensiones, como en el caso de la salud, la alta informalidad de la economía no permite el desarrollo de un sistema basado exclusivamente en las contribuciones individuales. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera que los sistemas previsionales actualmente en funcionamiento tienen una cobertura que alcanza al 13% de los trabajadores de microempresas, al 34% de trabajadores de las pequeñas empresas y al 69% de las medianas y grandes. La cobertura efectiva de los sistemas, según el Ministerio de Economía y Finanzas, solo alcanza al 15,5% de la PEA ocupada. Conforme pasan los años y se incrementa el grupo en edad de jubilación los problemas se incrementarán.

Esta situación de la seguridad social está relacionada a la estructura del empleo. La microempresa ocupa a más del 50% de la PEA ocupada, tanto rural como urbana. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2008 el 96,7% de trabajadores de microempresas y el 13,9% de trabajadores de grandes empresas no tienen contratos formales.

2.1 El empleo y los salarios con la crisis

El empleo en las empresas privadas de más de diez trabajadores, que es la mejor aproximación al empleo formal medido de manera periódica (no existen mediciones continuas del empleo público), llegó a incrementarse a un ritmo superior al 8% entre

mediados de 2007 y mediados de 2008. Pero ese ritmo de crecimiento se redujo a 1% entre mayo 2008 y mayo de 2009, a consecuencia de la crisis. Dado que la PEA ha venido creciendo a ritmos cercanos al 3% anual, es claro que ello implica mayores niveles de desempleo, autoempleo e informalidad.

El comportamiento del empleo durante la crisis ha implicado una caída mayor entre las empresas urbanas industriales, entre las que el empleo se ha reducido en 7% entre junio de 2008 y junio de 2009, mientras que en los sectores comercio y servicios el empleo ha mantenido un crecimiento incluso superior al 5% anual. No deja de llamar la atención este comportamiento diferenciado, aunque tenga alguna consistencia con las cifras del PBI por sectores, que también muestran un mejor comportamiento de los sectores de servicios y comercio. Una pregunta a contestar es si en los sectores de comercio y servicios el crecimiento en el empleo así como el del PBI —que registra en realidad solamente el nivel de producción de las grandes empresas—, representa un fenómeno de sustitución de la producción y el empleo de las pequeñas empresas. Grandes cadenas comerciales y tiendas por departamentos claramente vienen ganando mercado respecto de pequeñas tiendas y mercados, en productos como ropa, ferretería y farmacia.

Por su parte, entre junio de 2008 y abril de 2009, los salarios reales se han reducido en un 0,3% y los sueldos reales en 0,7%, cantidades pequeñas considerando además que en los últimos meses del año pasado todavía había un nivel de inflación por encima de la meta del Banco Central.

3. LA POLÍTICA SOCIAL ANTE LA CRISIS

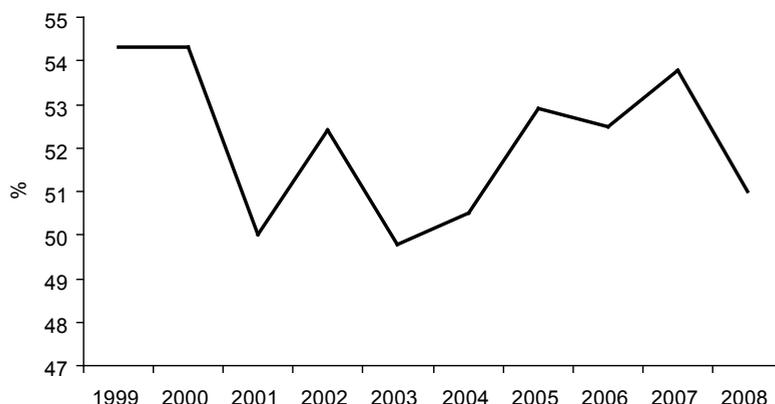
3.1 La política fiscal contractiva en el segundo semestre de 2008: efectos en el gasto social

Mientras la crisis financiera se iniciaba en el resto del mundo, en el Perú el Ministerio de Economía y Finanzas decidía contraer el gasto público. En el segundo semestre de 2008 el gobierno, con el ingreso del ministro Valdivieso —ex funcionario del FMI— al MEF, aplicó una política de contención del gasto público. Se paralizaron las transferencias a los gobiernos subnacionales, se restringieron las autorizaciones de gasto y se presupuestó para el año 2009 una restricción en la política fiscal y en el presupuesto asignado a los municipios, los gobiernos regionales e incluso los programas sociales gestionados por el gobierno central.

Adicionalmente, el porcentaje del gasto público orientado a lo social, incluyendo los sectores de educación, salud y protección social, había mantenido un comportamiento errático en los últimos años. Como el gasto público no financiero total venía aumentado, esto sustentó un aumento del gasto social entre 2005 y 2007. Pero en

2008, previo a la crisis, la tendencia creciente del gasto social se detiene y su peso relativo disminuye.

Gráfico 1: Gasto social como porcentaje del total



La política de restricción del gasto público, y en particular el gasto social, se mantuvo en la elaboración y aprobación del presupuesto del sector público para el año 2009. Una de las principales modificaciones en los presupuesto de este año ha sido la disminución de los recursos asignados para programas sociales ejecutados por los municipios. De manera agregada todo el gasto público del año 2009 para los más de 1.830 gobiernos locales se incrementa, de 10.800 millones de nuevos soles a 12.400. Pero al ingresar al detalle se encuentra que el incremento corresponde a los recursos provenientes de la renta de los recursos naturales (canon) que se concentran en seis departamentos.

Cuadro 3: Gasto público presupuestado 2007, 2008 y 2009 (millones de nuevos soles)

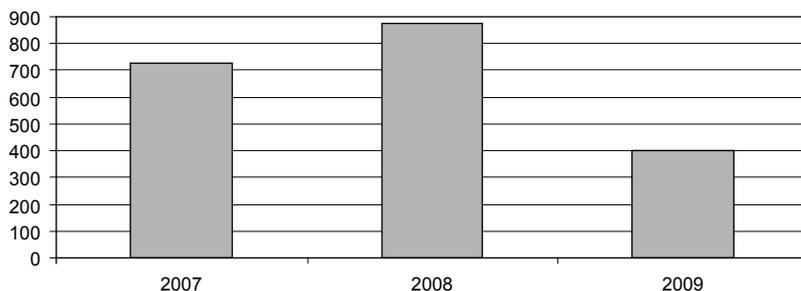
	2007	2008	Incremento	2009	Incremento
			2007-2008		2008-2009
Gobierno Nacional	42,64	48,46	14%	47,66	-2%
Gob. Regionales	10,37	11,71	13%	12,26	5%
Gobiernos Locales	8,62	10,88	26%	12,44	14%
Total	61,63	71,05	15%	72,36	2%

Fuente: Leyes de Presupuesto 2007, 2008 y 2009.

Además se proyectaba un incremento significativo de la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal (dos puntos del IGV) que forman el FONCOMUN, que el MEF decidió compensarlo con una disminución de los otros recursos transferidos a los gobiernos locales: los recursos ordinarios.

Las transferencias de Recursos Ordinarios para gobiernos locales han estado destinadas principalmente al financiamiento de programas sociales de amplia cobertura como el Programa de Vaso de Leche, Comedores Populares y alimentos por trabajo (transferidos del MIMDES 2005) y los proyectos de infraestructura productiva —ex Foncodes—, entre los principales.

Gráfico 2: Evolución de los recursos ordinarios para los gobiernos locales (en millones de soles)



Fuente: SIAF.

El presupuesto de recursos ordinarios para gobiernos locales se bajó respecto al año anterior en S/. 826 millones; bajo el argumento, como hemos mencionado, de que el FONCOMUN se incrementaba en S/. 698 millones. Sin embargo, no se consideraba la necesidad de compensar a los gobiernos locales en el caso de que la recaudación del IGV disminuyera y el FONCOMUN se viera afectado, como en la práctica está sucediendo con el recrudecimiento de la crisis.

Para mantener los mismos recursos para los programas sociales de los gobiernos locales, reales y no solo nominales, se requeriría incrementar los mismos en un poco menos de 50 millones (5% más por inflación). Sin embargo, como hemos mencionado antes, el gasto público programado en el presupuesto considera solo S/. 438 millones, monto que no alcanza siquiera los requerimiento del Programa del Vaso de Leche y el Programa de Comedores, ni qué decir de los recursos para proyectos de infraestructura rural o los requerimiento de ampliación de la cobertura por la presencia de la crisis.

**Cuadro 4: Presupuesto de recursos ordinarios para gobiernos locales 2008 y 2009
(en millones de nuevos soles)**

Destino	Recursos 2008	Estimado Requerido 2009
Programa de Vaso de leche:	363	381.15
Comedores, alimento por trabajo y otros	128	134.4
Programa de Wawa Wasi	37	38.85
Proy. infraestructura social-productiva	317	332.75
Inst. viales provinciales (PROVIAS)	22	23.21
Programa PANTBC	11	11.03
Total	878	921

No incluye Programa Integral de Nutrición-PIN (370 millones), revirtieron al gobierno nacional.

Fuente: Leyes de Presupuesto 2008 y 2009.

3.2 El plan de estímulo económico en lo social

Luego de la política fiscal contractiva aplicada en la segunda parte de 2008, y tras el cambio de ministro, el gobierno peruano ha venido agrupando sus iniciativas fiscales, que involucran recursos públicos, bajo la denominación de un Plan de Estimulo Económico – PEE. Este plan fue lanzado a inicios del año, pero se han venido agregando nuevas iniciativas hasta mediados de 2009.

La mayor parte de las medidas del PEE han sido adoptadas por el Poder Ejecutivo sin ser aprobadas por el Congreso de la República, utilizando la facultad constitucional para legislar en materia económica mediante Decretos de Urgencia. Estas normas no requieren la aprobación del Congreso, solo son definidas por el Consejo de Ministros bajo la dirección del Presidente de la República. Las medidas ubicadas bajo el sombrero del plan no tienen un marco general que marque la estrategia.

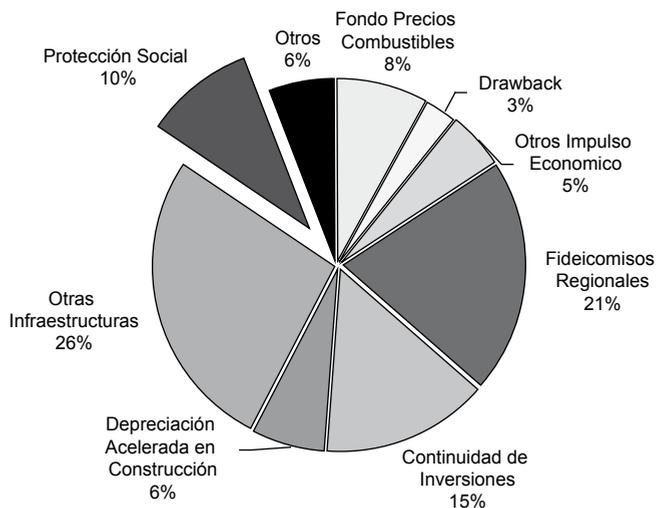
El plan ha pasado de considerar recursos por 4.500 millones de soles a inicios de 2009 a triplicarse para mediados del año. En la información entregada como parte del Marco Macro Económico Multianual – MMM 2010-2012 (p. 22), alcanzan los 12.561 millones de soles. La última información disponible, solo veinte días después de aprobado el MMM, entregada por el ministro de Economía a la Comisión de Seguimiento del Plan en el Congreso de la República, la cifra se había incrementado a 13.154 millones de nuevos soles.

Según el Ministerio de Economía, el multiplicador del gasto público se aproxima al 1,1 y por tanto el nivel de gasto aseguraría casi un punto porcentual de crecimiento económico, del 3% que proyecta para 2009; además, el MMM 2010-2012 afirma

que el Plan de Estímulo Económico debe generar, directa o indirectamente, 100 mil puestos de trabajo.

Veamos a continuación el detalle de las acciones programadas, según el Ministerio de Economía y Finanzas, en el Plan de Estímulo Económico:

Gráfico 3: Medidas adoptadas por la crisis: planes de estímulos económicos identificados en el MMM 2010-2012



Si siguiendo el detalle presentado por el gobierno, hay tres grupos de medidas: recursos para obras de infraestructura (68%), para impulsar la actividad económica (16%), y para protección social (10%). En el primer grupo se ha ubicado una relación amplia de proyectos de infraestructura, donde se encuentran errores de doble contabilidad que analizaremos más adelante; la formación de fideicomisos regionales (2.600 millones) y un beneficio tributario para la construcción. En el segundo grupo, de impulso económico, se definen recursos para iniciativas que van desde el incremento al Fondo para la Estabilización de los Combustibles (mil millones); el gasto tributario correspondiente al incremento del retorno fiscal por exportaciones (*drawback*) y otras iniciativas como las compras de uniformes y materiales para el sector educativo. Finalmente, el 10% del plan es identificado como de protección social (1.245 millones). Al interior de este grupo resalta el mantenimiento y equipamiento de escuelas, establecimientos de salud e infraestructura de riego (608 millones) que pueden entenderse también como programas de empleo temporal, recursos para infraestructura básica a cargo de gobiernos locales (318 millones), una asignación para la reconstrucción del sur y 64 millones para el Programa de Complementación Alimentaria o Comedores Populares.

**Cuadro 5: Medidas fiscales del Plan de Estímulo Económico
(en millones de soles)**

Medida	Norma	Monto
<i>1. Impulso a la actividad económica</i>		1.986
Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles.	D.U. 06 y 09	1.000
Compras a las MYPEs uniformes y mobiliario escolar	D.U. 015	150
Programa de Reconversión Laboral	D.U. 021- D.U. 016	100
Fondo de Garantía Empresarial	D.U. 024	300
Construyendo Perú – Projoven	D.S. 016 EF	76
Aumento temporal del <i>Drawback</i>	D.S. 018 EF	360
<i>2. Obras de infraestructura</i>		8.609
Proyectos de inversión prioritarios a/	D.U. 010	1.967
Fondo de inversión en infraestructura – COFIDE	D.U. 018- D.U. 016	320
IIRSA Sur	D.U. 025	773
Fideicomisos regionales	D.U. 028	2.600
Proyecto Costa Verde	D.S. 019 E.F.	16
Continuidad de inversiones	D.S. 13 y 17 EF	1.765
Continuidad de inversiones	D.U. 039	60
Mantenimiento de carreteras	D.S. 034 EF	300
Depreciación acelerada en construcción	Ley 29342	808
<i>3. Protección social</i>		1.241
Mantenimiento de instituciones educativas	D.U. 003 y 011	290
FORSUR b/	D.U. 005	146
Mantenimiento y equip. establecimientos de salud	D.U. 016 y 022	165
Mantenimiento de infraestructura de riego	D.U. 016 y 054	153
Infraestructura básica social y productiva gob. locales c/	D.U. 016 y 050	318
Inversión Social – Fondo Igualdad	Ley 29322	105
Programa de Complementación Alimentaria	D.S. 022 EF	64
4. Otros		725
TOTAL		12.561

Incrementos al 20 de junio a/ 47 millones; b/ 7 millones; c/ 911 millones.

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012.

En el siguiente cuadro hemos reordenado la información de las inversiones contenidas en las normas emitidas en referencia al Plan de Estímulo Económico del gobierno. Se han identificado siete grandes categorías:

- Proyectos de infraestructura (3.600 millones). Corresponde a gastos en inversión pública para obras, principalmente construcción en infraestructura de transporte y en menor medida infraestructura para servicios sociales.
- Programas de formación laboral – Projoven (176 millones).
- Mantenimiento de infraestructura de servicios sociales y compra a las PYMEs (758 millones).
- Incentivos fiscales para la exportación y la construcción (1.168 millones). Una parte de estos «gastos tributarios» (disminuciones en los pagos de los contribuyentes) que en buena parte corresponde al mediano plazo (en el caso de construcción para el 2010) y se trata de proyecciones que deben ser validadas.
- Fondos para la promoción de inversiones (3.220 millones). Que no corresponde específicamente a gasto público ya que corresponde a sistemas de apalancamiento u otras medidas financieras cuyo nivel de funcionamiento se debe explorar.
- Restitución presupuestal a gobiernos locales y programas sociales (382 millones) y los 432 millones definidos por el Decreto de Urgencia 077 de julio. Se trata de regularizaciones de las transferencias presupuestales para los gobiernos locales no consideradas en la ley de presupuesto público.
- Otros 1.105 millones, correspondientes a la cancelación de la deuda que tenía el Estado con las refinerías y la inclusión de recursos disponibles en cuentas para las reservas de contingencia.

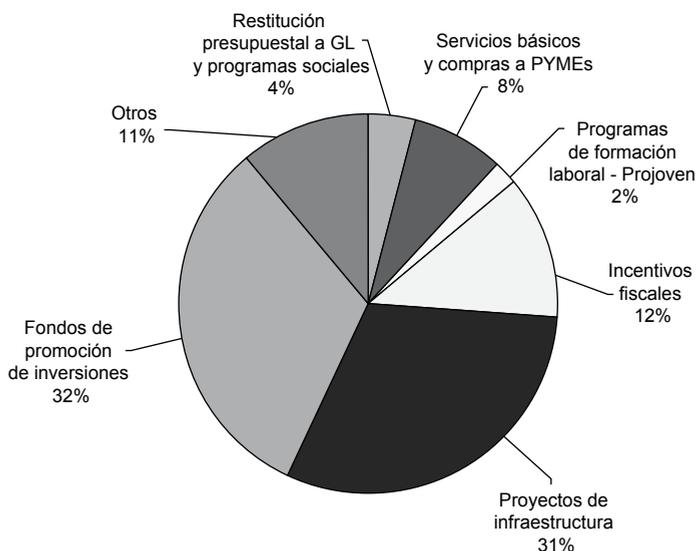
**Cuadro 6: Medidas fiscales del Plan de Estímulo Económico reorganizadas
(en millones de soles)**

Medida	Monto
1. Proyectos de infraestructura	
Continuidad de inversiones. D.S. 13, 17 EF y D.U. 039 (saldo 2008)	1.825
Continuidad de IIRSA Sur, financiamiento de la CAF (D.U. 025) (deuda)	773
Mantenimiento de carreteras (D.S. 034 EF) (Reserva de Contingencia)	300
Transferencia a FORSUR (D.U. 005) (Reserva de Contingencia)	146
Proyecto Costa Verde (D.S. 019 EF) (Reserva de Contingencia)	16
2. Programas laborales	
Construyendo Perú – Projoven (D.S. 016 EF)	76
Programa de Reversión Laboral (D.U. 021- D.U. 016)	100
3. Mantenimiento de infraestructura social y compra a PYMEs	
Mantenimiento de instituciones educativas (D.U. 003, 004 y 011) 1/.	370
Mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud (D.U. 016 y 022)	165
Mantenimiento de infraestructura de riego (D.U. 016)	153
Compras a las MYPEs uniformes y mobiliario escolar (D.U. 015)	150
4. Restitución presupuestal a gobiernos locales y programas sociales	
Infraestructura básica social y productiva de gobiernos locales D.U. 016, 033 y 050	318
Programa de Complementación Alimentaria cubrir 1 semestre (D.S. 022 EF)	64
Compensación por menos FONCOMUN (financiado con el D.U. 016) D.U. 077	432
5. Incentivos fiscales	
Aumento Temporal del Drawback, de 5% a 8% (D.S. 018 EF)	360
Depreciación acelerada edificios y construcciones, a partir de 2010 (Ley 29342)	808
6. Fondos de promoción de inversiones	
Fondo de Inversión en Infraestructura – COFIDE (D.U. 018)	320
Fondo de Garantía Empresarial – fideicomiso Banco de la Nación (D.U. 024)	300
Emisión de Bonos – fideicomisos regionales (D.U. 028 y D.U. 040)	2.600
7. Otros	
Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (D.U. 06 y 09)	1.000
Transferencia de recursos de la cuenta del “Fondo para la Igualdad” a la reserva de contingencia del MEF (Ley 29322)	105

1/. No se han considerado 20 millones de la remodelación del Estadio Nacional, ya considerada en proyectos de infraestructura y erróneamente contabilizada dos veces por el gobierno.

Las principales medidas fiscales adoptadas por el gobierno frente a la crisis internacional han sido en gasto público en inversiones. El 31% de los recursos del PEE corresponden a la incorporación de los saldos presupuestales de 2008 o el uso de las reservas de contingencia establecidas en el presupuesto 2009 para proyectos en ejecución. Otro 32% corresponde a recursos comprometidos para la formación de fondos de promoción de inversiones del sector privado para infraestructura pública o a sistemas de garantía para iniciativas privadas. El gasto social corresponde un 14%, entre mantenimiento de infraestructura (educación, salud y riego), que tiene un alto componente de mano de obra; el programa de compras a PYMEs de materiales y uniformes para los escolares, que tiene un objetivo social y también genera empleo; los programas de formación laboral de PROJOVEN y la restitución de parte de los presupuestos recortados a los gobiernos locales para programas sociales.

**Gráfico 4: Recursos del Plan de Estímulo Económico
(en porcentaje)**



Como se ve, dentro del Plan de Estímulo Económico el gasto social tiene una baja prioridad. Inclusive programas como los de mantenimiento de infraestructura, que pueden asociarse a la protección social por el empleo temporal que brindan, no están planteados así por el gobierno. La mayor prioridad está en proyectos de infraestructura y en apoyos y subsidios a la actividad empresarial privada, sin una orientación específica a la creación de empleos.

Analicemos ahora en detalle las medidas sociales, definiendo el origen de los recursos que las financian, el objetivo que persiguen y en la medida de lo posible el avance en su ejecución que se tiene a la fecha.

3.2.1 *Programas laborales*

Dos medidas del Plan de Estímulo Económico han sido consideradas en los temas laborales, ambas al interior del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Una considera la creación de un nuevo programa al interior de ProJoven y la otra es una ampliación presupuestal para el programa «Construyendo Perú», ex «A Trabajar Urbano».

En el caso del Programa de Reversión Laboral – PRELAB (D.U. 021) los componentes establecidos son la intermediación laboral (información de oportunidades y promoción empresarial), asistencia técnica para emprendedores y capacitación (recalificación y reentrenamiento certificado de trabajadores). Como hemos señalado, sin embargo, cuando la crisis lo que genera es una caída en la demanda de mano de obra, la prioridad debe ser precisamente aumentar la demanda de trabajo antes que programas orientados a adecuar la oferta laboral a la demanda o a facilitar el *matching* entre ambas, que pierden eficacia en contextos de crisis.

Los recursos para financiar este programa provienen de los saldos no ejecutados en el marco del D.U. 016, saldos presupuestales 2008 y la ampliación del FONIPREL en el ejercicio 2009. Vale resaltar que estos recursos estaban programados para los gobiernos locales, que debían utilizarlos para obras de infraestructura básica en saneamiento, electrificación y educación (artículo 6). De los S/. 100 millones que deben ser depositados en una cuenta intangible han sido transferidos S/. 30 millones y solo se han ejecutado 120 mil soles¹.

**Cuadro 7: Presupuesto y ejecución del Ministerio de Trabajo 2009
(millones de soles)**

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	241,23	88,44	36,70%
1. Oficina General de Administración	84,41	29,73	35%
2. Capacitación Laboral Juvenil Pro-Joven	51,34	5,25	10%
<i>Formación Laboral Juvenil</i>	21,34	5,13	24%
<i>Reversión Laboral PERLAB</i>	30	0,12	0%
3. Programa de Emergencia Social Productivo «Construyendo Perú»	105,48	53,46	51%

Fuente: SIAF al 1 de julio 2009.

¹ Corresponde al gasto devengado. A nivel de compromiso son S/. 613.000.

En el caso de *Construyendo Perú*, este es un programa de empleo temporal tipo *workfare*, con remuneraciones mínimas en obras de uso comunitario intensivas en mano de obra, que existe desde el año 2001 y ha mostrado buena focalización. Un programa como este puede servir para enfrentar los problemas de caída de la demanda de trabajo producidos por la crisis, en especial hacia trabajadores poco calificados que suelen ser más pobres.

Para este programa se entregaron recursos mediante transferencia de partidas desde la reserva de contingencia programada en el Presupuesto Público 2009. A los primeros días del mes de julio el programa de emergencia social productivo Construyendo Perú cuenta con un presupuesto que supera los 100 millones y su ejecución supera el 50%. Sin embargo, una comparación del gasto ejecutado por este programa entre el primer semestre de 2008 y el primer semestre de 2009, muestra que la ejecución se redujo de 103,8 a 53,5 millones de soles.

3.2.2 Mantenimiento de infraestructura social y compra a las PYME

Un grupo de medidas establecidas en el PEE considera obras de mantenimiento sobre las edificaciones de educación, salud e infraestructura menor de riego. Estudios previos han mostrado que este tipo de actividades son de las más intensivas en mano de obra (Francke & Espino 2002) y por lo tanto son proyectos de obras menores apropiados para amenguar los efectos de desempleo producidos por la crisis, sobre todo en lo referente a la mano de obra del sector construcción (aunque desde una perspectiva de largo plazo, el mantenimiento preventivo debiera realizarse de manera permanente y programada, lo que sucede muy raramente en el sector público peruano).

Sin embargo, estos programas gubernamentales no se han planteado como objetivo explícito ni tienen normas orientadas precisamente a maximizar su impacto sobre la demanda de trabajo ni a asegurar su focalización en los trabajadores de menores ingresos, como sí tiene Construyendo Perú. Tampoco hay ninguna orientación para priorizarlos en las regiones más afectadas por la crisis o hacia los trabajadores despedidos.

Mantenimiento de la infraestructura educativa

Una de las primeras medidas establecidas como parte del PEE ha sido establecer el mantenimiento prioritario de las instituciones educativas (170 millones según el D.U. 003 del 8 de enero) y la definición de un Programa Nacional de Recuperación de Instituciones Educativas Emblemáticas y Centenarias (20 instituciones de Lima definidas en el D.U. 004 del 9 de enero). Sin embargo, sobre la marcha fue necesario definir los fondos presupuestales que sustentaban las iniciativas, para lo que se emitió el D.U. 011 (del 29 de enero), que establece que se tomaran recursos del Programa de Inversiones en Infraestructura definidos en las normas de presupuesto como fondos destinados para los gobiernos subnacionales en el marco del FONIPREL.

Al mes de julio, el 94% de los recursos considerados para el «mantenimiento prioritario de infraestructura educativa» había sido transferido a los directores de los centros educativos considerados. La transferencia de los fondos indica solamente la disponibilidad de los fondos para los responsables de su ejecución y no el inicio o avance de obras. Esta iniciativa sigue la modalidad implementada en el año 2008, con sistemas administrativos y de control mucho más flexibles, respecto de los cuales no se ha encontrado referencia de los resultados.

Respecto al avance en la recuperación de instituciones educativas emblemáticas de Lima, a cargo del Ministerio de Educación, se tiene una ejecución del 10% del presupuesto programado, con diferentes avances en cada caso, como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 8: Presupuesto y ejecución de las instituciones educativas emblemáticas MINEDU 2009 (en millones de soles)

	Presupuesto	Ejecutado	Avance %
Melitón Carbajal – Lince	20,93	7,85	38%
Pedro A. Labarthe – La Victoria	18,24	6,84	37%
Teresa Gonzáles de Fanning – Jesús María	16	0,22	1%
Ricardo Bentin – Rimac	15,82	0,23	1%
José María Eguren – Barranco	15,53	5,73	37%
Alfonso Ugarte – San Isidro	14,88	7,82	53%
Mariano Melgar – Breña	14,36	0,05	0%
Juana Alarco de Dammert – Miraflores	13,77	0,53	4%
Hipolito Unanue – Lima	13,14	0,17	1%
Isabel La Católica – La Victoria	12,89	0,22	2%
Maria parado de Bellido – Rimac	12,23	0,34	3%
Bartolome Herrera – San Miguel	11,22	0,12	1%
Cesar Vallejo – La Victoria	10,49	0,23	2%
Rosa de Santa María – Breña	9,88	0,12	1%
Miguel Grau – Magdalena del Mar	8,62	0,16	2%
Carlos Wiese – Comas	7,88	0,29	4%
Elvira García y García – Magdalena Vieja	7,66	0,15	2%
Felipe Santiago Salaverry – La Victoria	4,25	0,22	5%
Nuestra, Señora de Guadalupe – Lima	1,28	0,25	20%
Mercedes Cabello de Carbonera	0,71	0,2	28%
No asignados	20,24		0%

Fuente: SIAF al 1 de julio 2009.

Mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud

El 4 de febrero de 2009 se emitió el D.U. 016, que transfería más de cuatrocientos millones de los recursos destinados al FONIPREL a nuevos destinos, entre los que se definieron 165 millones de soles para el Ministerio de Salud – MINSA. Los recursos asignados al MINSA, destinados, según el decreto, a bienes y servicios, debían ser distribuidos priorizando los puestos y centros de salud en los distritos más pobres y con menores recursos.

Dos semanas después se plantea una «corrección» a la medida, como en la mayor parte de las acciones que forman parte del plan, que refleja las serias dificultades de planificación que lo rodeaban. En este caso las modificaciones han sido las siguientes:

- Se incluyen, junto a puestos y centros de salud, los hospitales con categoría II-1. La asignación establecida ha sido de S/. 51 millones para los hospitales y S/. 114 millones para centros y puestos de salud.
- Se define la relación completa de establecimientos y la asignación correspondiente a cada uno, diferenciando los recursos para mantenimiento (114 millones) de los recursos para reposición de equipos (51 millones de soles).

Estos dos gastos, mantenimiento y equipos, tienen efectos muy distintos ante la crisis, ya que mientras el primero sí genera intensivamente empleo y compras de materiales de construcción producidos en el Perú, la mayor parte de equipos médicos son importados, generando muy poco empleo y aumento de demanda interna.

Para la ejecución de este gasto se han realizado transferencias al responsable de cada establecimiento (se abre una cuenta a su nombre). Este es el encargado de su ejecución en coordinación con el jefe de la Micro Red de Salud, dejando al municipio y al comité de coordinación local la función de veedor. Al momento de redactar este informe, el 99,8% de los fondos para establecimientos y centros de salud habían sido transferidos, aunque como en el caso del mantenimiento educativo eso los hace aparecer en la contabilidad fiscal como ejecutados cuando en realidad la transferencia solo asegura que los fondos están a disposición de los encargados de ejecutar el gasto.

En el caso de la asignación para hospitales la transferencia corresponde a un traspaso de partidas de bienes y servicios del MINSA a gasto de capital no financiero en cada gobierno regional; el avance de este gasto es de solo 1,6% a julio.

**Cuadro 9: Presupuesto y ejecución hospitales II-1 por departamento 2009
(millones de soles)**

Gobierno Regional	Presupuesto	Ejecutado	Avance
Cajamarca	7,97	0	0,00%
Pasco	5,92	0,01	0,10%
Ayacucho	5,91	0	0,00%
Huancavelica	5,27	0	0,00%
Apurímac	4,93	0	0,00%
Huánuco	4,37	0,16	3,70%
Áncash	2,93	0	0,00%
Piura	2,91	0	0,00%
Puno	2,5	0	0,00%
Junín	2,38	0	0,00%
Amazonas	1,97	0	0,00%
La Libertad	1,91	0	0,00%
Cusco	1,87	0	0,00%
San Martín	0,68	0,68	100,00%
Loreto	0,42	0	0,00%
Lambayeque	0,15	0	0,00%
Total	52,09	0,84	1,60%

Fuente: SIAF al 1 de julio 2009.

Mantenimiento de infraestructura de riego

Al igual que en el caso de salud, en el D.U. 016 se definieron recursos para el sector agricultura —y en particular para mantenimiento de infraestructura de riego—; se han considerado en esta medida S/. 153 millones de nuevos soles. Luego, como en el caso de salud y educación, se debieron hacer correcciones sobre la marcha para poder operativizar la asignación presupuestal realizada.

A finales del mes de abril (D.U. 054), tres meses después de asignados los recursos, se estableció el procedimiento para realizar el mantenimiento de la infraestructura de riego, dando como plazo máximo de ejecución octubre (seis meses). Una de las medidas para operar el proceso ha sido diferenciar un presupuesto para la adquisición de bienes (S/. 7,32 millones) y otro para gastos operativos y jornales (S/. 145,67 millones).

Además, se define que los recursos se transfieran a los gobiernos locales distritales donde se encuentra la infraestructura (a una cuenta bancaria a nombre del alcalde), para ser gestionados por un comité de mantenimiento integrado por el gobernador distrital,

un representante de los regantes y el propio alcalde. También se estipula la conformación de un comité veedor, conformado por un representante de la agencia agraria, un representante de la administración local de agua y un representante de los regantes.

Finalmente, según el cronograma de desembolsos programados por el MINAG, recién en junio se ha realizado la primera transferencia de recursos por 62 millones de soles (45,5% del total). Y se tiene un cronograma de transferencias hasta el mes de octubre, pero a la fecha no se tiene información respecto a la ejecución efectiva de dichos recursos o respecto a la conformación de los comités.

Cuadro 10: Transferencias programadas MINAG 2009
(millones de soles)

Región	Junio	Julio	Agosto	Set-Oct	Total
Piura	4,88	5,44	2,36	2,05	14,73
Ayacucho	6,97	2,79	3,69	0,25	13,7
Ancash	3,37	6,91	2,39		12,67
Cajamarca	7,07	2,14	1,92		11,13
Cusco	6,47	1,82	1,99	0,59	10,88
Huancavelica	2,09	2,51	6,16		10,75
La Libertad	6,33	2,84	1,01		10,18
Puno	2,53	3,28	2,79	1,51	10,11
Apurímac	6,02		3,53		9,54
Lambayeque	5,21	3,41	0,72	0,18	9,52
Lima	2,31	3,84	0,96		7,11
Junín	0,53	0,4	5,57	0,2	6,7
Huanuco	3,29	0,65	1,19		5,13
Amazonas	2,2	1,45	0,35	0,07	4,07
Arequipa	0,94	1,82	0,31		3,07
San Martín	0,47	1,25	0,72	0,52	2,96
Ica	0,3	0,35	0,76		1,41
Moquegua	0,39	0,02	0,37	0,24	1,01
Pasco	0,49	0,43	0,09		0,93
Otros	0,17	0,8			0,97
Gastos operativos		3,43	1,54	1,47	6,43
Total	62,04	45,55	38,33		153
Porcentaje	40,55%	29,77%	25,05%		100,00%

Fuente: www.minag.gob.pe

Compras a las MYPE

A finales del mes de enero, mediante Decreto de Urgencia 015, se estableció una transferencia de partidas hacia FONCODES desde los recursos presupuestados como reserva de contingencia en el presupuesto 2009. El destino de estos recursos, 150 millones de soles, era la creación de un programa para adquirir zapatos, carpetas, chompas, buzos y uniformes escolares a las micro y pequeña empresas. De esta manera se tiene el objetivo de defender el empleo de MYPES cuyas ventas han caído por la crisis, aunque no hay una cuantificación al respecto. Simultáneamente, la entrega de estas vestimentas escolares (y de las carpetas que usualmente son compradas y reparadas con la contribución exigida vía las APAFAs) reduce el costo de la educación, incentivando así la asistencia educativa y reduciendo el riesgo del abandono escolar.

Con el objeto de acelerar los procesos de ejecución de la medida se ha planteado la formación de núcleos ejecutores. Con este procedimiento se establece un grupo con representantes de los diferentes ministerios involucrados (Producción, Educación, Mujer y Desarrollo Social) y de los gremios de productores (Sociedad Nacional de Industrias y MYPE), de forma que se pueden realizar las operaciones y recién al final de los procesos realizar las rendiciones de cuentas correspondientes. La calificación de los postores y la adjudicación de cuotas de producción, según el reglamento establecido por el MIMDES, queda a cargo de los núcleos ejecutores, que comprarán los zapatos, buzos carpetas, uniformes y chompas. Finalmente la compra de cada producto irá acompañada de convocatoria, bases y expediente técnico especialmente preparados y se regirá por el convenio que firmará FONCODES con cada núcleo ejecutor.

Cuadro 11: Actividad/proyecto: promoción y dinamización de mercados MYPES (millones de soles)

Departamento	Presupuesto	Ejecutado	Avance
Lima	41,24	25,84	62,7
La Libertad	35,91	11,35	31,6
Arequipa	27,75	13,51	48,7
Puno	22,07	7,56	34,3
Cusco	3,4	3,4	100,0
Junin	10,5	2,75	26,2
Piura	3,57	0,21	5,9
Lambayeque	3,41	0,27	7,8
Cajamarca	2,17	0,18	8,2
Total	150	65,06	43,4

Fuente: SIAF al 1 de julio 2009.

El plazo establecido por la normatividad para realizar este gasto (Artículo 6 del D.U.) es dentro de los seis meses; es decir, al finalizar julio. Sin embargo faltando un mes para cumplirse el plazo máximo de ejecución solo se tenía un 43,4% de avance. En la tabla siguiente, tomada del portal de Transparencia Económica del MEF, se presenta el detalle de la asignación de recursos definida por departamentos y el avance en cada uno de los casos.

3.2.3 Restitución presupuestal a los gobiernos locales y programas sociales

Un conjunto de medidas complementarias consideradas en el PEE corresponden en realidad a la restitución de los recursos recortados a los gobiernos locales en el proceso presupuestario 2009. Con el D.U. 016 se asignaron S/. 100 millones para que el ministerio de Economía transfiera a los gobiernos locales; estos recién se pudieron operativizar con el DS 033 EF, y se completaron con los recursos asignados por el D.U. 050 por un monto de S/. 217 millones. Es decir, con estos recursos (S/. 317 millones) se completaba un monto idéntico al asignado en 2008 como recursos ordinarios para gobiernos locales para proyectos de infraestructura social y productiva (antes transferencias de FONCODES) y que no se habían incluido en el presupuesto 2009 a pesar de que los municipios los habían considerado al momento de hacer sus presupuestos participativos. Como se sabe, estos son también pequeñas obras con alto componente de mano de obra.

Así mismo, en el D.S. 022 EF de febrero se explicita algo que estaba aprobado en las cifras sobre recursos ordinarios de la Ley de Presupuesto 2009 para los gobiernos locales: que no se habían incluido para este año los recursos del Programa de Complementación Alimentaria (orientados mayoritariamente a los comedores populares). La ley de presupuesto 2008 contempló para este fin un monto total de S/. 128 millones correspondientes a recursos ordinarios para gobiernos locales. Con esta norma de febrero se asignaron los recursos por el 50% de dicha asignación: S/. 64 millones. De esta manera, se mantiene todavía un recorte al presupuesto de este mecanismo de protección social.

3.2.4 Transferencias del Fondo para la Igualdad

El Congreso de la República aprobó la Ley 29322 que recupera los recursos depositados en las cuentas del Fondo para la Igualdad, creado luego de la instalación del gobierno aprista con los recursos obtenidos de las medidas de austeridad implementadas. Es decir se trata de recursos que estaban congelados en depósitos de cuentas desde 2006 o 2007, y que para incluirlos en el presupuesto de 2009 requerían una norma del tipo «crédito suplementario». Esta norma recoge estos recursos y los incluye en las reservas de contingencia del Presupuesto 2009 sin identificar el destino que tendrán.

Dado que no se conoce su uso ni ninguna asignación efectiva o proyecto financiado por el Fondo de Igualdad, hasta la fecha la norma no ha tenido ningún efecto real.

3.3 Gasto social en el primer semestre 2009

El siguiente cuadro muestra el gasto social, en millones de soles, en los primeros semestres de 2008 y 2009. En esta visión agregada, hemos considerado las tres funciones claramente vinculadas a lo social, y no se incluyen otras funciones como trabajo o vivienda.

Cuadro 12: Medidas fiscales del Plan de Estímulo Económico reorganizadas (millones de soles)

	Primer Semestre		Diferencia	
	2008	2009	Valores	Porcentaje
Educación y Cultura	5.550,80	5.758,20	207,41	3,70%
Personal y Obligaciones Sociales	3.486,90	3.633,70	146,86	4,20%
Bienes y Servicios	723,9	710,8	-13,18	-1,80%
Inversiones	713,8	903,2	189,41	26,50%
Otros gastos	626,2	510,5	-115,68	-18,50%
Salud y Saneamiento	3.859,20	3.690,20	-169,09	-4,40%
Personal y Obligaciones Sociales	1.192,40	1.216,70	24,29	2,00%
Bienes y Servicios	991,8	932,9	-58,89	-5,90%
Inversiones	714,5	977,9	263,42	36,90%
Otros gastos	960,5	562,6	-397,91	-41,40%
Protección y Previsión Social	5.364,70	5.584,10	219,39	4,10%
Pensiones y otras prestaciones sociales	3.707,70	4.484,20	776,49	20,90%
Bienes y Servicios	508,5	272,8	-235,68	-46,30%
Inversiones	154,7	92,5	-62,15	-40,20%
Personal y Obligaciones Sociales	78,3	123,8	45,46	58,00%
Otros gastos	915,5	610,7	-304,73	-33,30%
Total	14.774,80	15.032,50	257,71	1,70%

Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF/SIAF al 1 de julio, recogido el 3 de agosto de 2009.

Como se puede ver, en el primer semestre de 2009, en plena aplicación del Plan de Estímulo Económico, el gobierno ha reducido el gasto nominal en salud y ha aumentado muy ligeramente el gasto nominal en educación y protección social. Como además en este tiempo los precios han aumentado por la inflación (en 4,7% midiendo el promedio del IPC enero-junio 2009 frente a igual periodo de 2008), el recorte real es bastante mayor: para tener el mismo nivel real de gasto que el primer semestre de 2008, el gasto en 2009 debió ser 15.480 millones de soles, unos 450 millones de soles más.

Cabe recordar, por cierto, que en estas cifras aparecen como ejecutados los fondos transferidos para el mantenimiento de instituciones educativas, de salud y de riego, aunque no hayan sido comprometidos, por la metodología de ejecución empleada.

En el área social, y sobre todo en salud y saneamiento, el gasto social real ha disminuido. Desde luego, este recorte de gasto social tiene consecuencias muy directas. Por ejemplo, el Seguro Integral de Salud – SIS atraviesa una enorme crisis porque adeuda a los hospitales y centros de salud varios meses, por lo cual hay desabastecimiento de medicinas y en muchas localidades la atención se ha restringido seriamente.

¿Cómo es posible esto, habiendo medidas en el PEE que implican mayor presupuesto para los sectores sociales? Por un lado, porque el Presupuesto 2009 fue aprobado con una orientación de política fiscal restrictiva, de tal manera que los adicionales del PEE se añaden a una base reducida, e incluso en algunos casos simplemente se restituyen recortes presupuestales, como es el caso de los programas sociales ejecutados por los gobiernos locales. Por otro lado, los fondos asignados a lo social no son muy grandes —unos mil millones de soles ante presupuestos anuales del orden de los 30 mil millones— y sobre todo ha habido demoras importantes en la aprobación presupuestal. La propia debilidad en la gestión pública de los ministerios sociales ha agravado el problema.

Algunos programas e instituciones claves que vale la pena mencionar incluyen el programa Juntos, cuyo presupuesto, comparando los primeros semestres de 2008 y 2009 aumentó de 256 a 286 millones, mientras el MIMDES se redujo de 519 a 397 millones.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La crisis económica internacional afectó directamente a sectores de exportación que reaccionaron reduciendo el empleo, y a grupos de pequeños productores que perdieron ingresos. El desenvolvimiento de la crisis en el mercado interno llevó a menor creación de empleos en la construcción, pérdida de empleos en la industria y menores ingresos de microproductores orientados al mercado interno. Sin embargo no se ha hecho, por parte de los hacedores de política, un balance ni siquiera preliminar de estos efectos;

una aproximación más precisa podrá lograrse solamente con la Encuesta Nacional de Hogares de 2009.

Dados los efectos previsibles y la información existente, una respuesta de política social ante la crisis resultaba necesaria. En este trabajo se propusieron tres objetivos para ella, y se plantearon algunas opciones de política posible.

La evaluación de lo realizado en política social es todavía bastante parcial, ya que para varios de los principales programas apenas si hay el registro de la transferencia de fondos. Sin embargo, algunas deficiencias son notorias: por ejemplo, el programa de empleo temporal Construyendo Perú ha gastado la mitad que en igual periodo del año pasado y no se sabe que se esté focalizando en las regiones más afectadas, mientras que programas de mantenimiento de infraestructura que podrían tener ese objetivo, no están diseñados para tener un uso intensivo de mano de obra ni para focalizar la ayuda.

Otras deficiencias se refieren a la escasa consideración de opciones para zonas rurales en las que los productores han perdido buena parte de sus ingresos por caída de los precios internacionales.

Adicionalmente, no ha habido un reforzamiento de los programas de protección social. El gasto en salud se ha reducido, al igual que el de los programas del MIMDES, siendo la excepción el programa Juntos, pero no se sabe de ninguna estrategia explícita para adecuar este programa a la nueva realidad de la crisis.

La conclusión mayor es que no ha habido una política social de protección de los hogares afectados por la crisis. La respuesta de política ha sido sumamente débil y sin que existan planes o estrategias que identifiquen claramente objetivos, instrumentos y metas.

La recomendación básica que se desprende del presente estudio es la necesidad de realizar un diagnóstico global, con las fuentes estadísticas y herramientas que se tienen a mano, de los efectos sociales de la crisis: cuáles sectores son los más afectados y cómo están reaccionando. Sobre esa base, y de la definición política de los objetivos públicos en esta coyuntura, debe diseñarse una estrategia de política social ante la crisis. La necesidad macroeconómica de aumentar el gasto fiscal para reactivar la economía da sustento financiero a la posibilidad de desarrollar iniciativas sociales, pero estas iniciativas deben estar enmarcadas dentro de las necesidades que la crisis plantea para proteger a las familias de un empobrecimiento y una pérdida de capital humano, y considerando como restricción las limitaciones institucionales del Estado peruano.

Referencias bibliográficas

- Cotlear D. (editor) (2006). *Un nuevo Contrato Social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Chacaltana, J. (2004). La pobreza no es como la imaginamos. *Socialismo y Participación* 97, abril.
- Chacaltana, J. (2003). El impacto del programa *A Trabajar Urbano*. CIES/MEF. En www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/impacto26092003.pdf
- Cruzado, E. & P. Francke (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza*. IEP–Proyecto Capital 2009. En [www./www.proyectocapital.com](http://www.proyectocapital.com)
- Francke, P. (2005). *La descentralización de los programas sociales: en qué dirección y cuánto se ha avanzado*. Informe de base para *Recurso*. Lima: Banco Mundial.
- Iguíñiz J. & P. Francke (2005) *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Lima: Calandria-CIES.
- Paxson C. & N. Schady (2005). Child Health and Economic Crisis in Perú. *World Bank Economic Review* 19, pp. 203-223.
- Perova, E. & R. Vakis (2009). *Welfare impacts of the «Juntos» Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Washington DC: Banco Mundial.
- Schady, N. (2004). Do Macroeconomic Crises Always Slow Human Capital Accumulation? *World Bank Economic Review* 18(2), pp. 131–54.
- World Bank (2008). Lessons from World Bank research on financial crises. *Policy Research Working Paper 4779*, noviembre.
- World Bank (2001). *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Washington DC: Banco Mundial.

ÓSCAR DANCOURT / FÉLIX JIMÉNEZ

Editores

CRISIS INTERNACIONAL

Impactos y respuestas de política económica en el Perú



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Crisis internacional

Impactos y respuestas de política económica en el Perú

Óscar Dancourt / Félix Jiménez, editores

© Óscar Dancourt / Félix Jiménez, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 600 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-913-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14925

Registro de Proyecto Editorial: 31501380900852

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú