

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



LA DEUDA SOBERANA Y LA DEUDA SOCIAL CON LAS MUJERES EN PERÚ

Análisis bajo un enfoque de
brechas de género





LA DEUDA SOBERANA Y LA DEUDA SOCIAL CON LAS MUJERES EN PERÚ

Análisis bajo un enfoque de brechas de género

Publicado por Latindadd

Editado por:

© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – Latindadd, 2023

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación General:

Carlos Bedoya

Coordinación Nueva Arquitectura Financiera:

Patricia Miranda

Elaborado por:

Daniela Berdeja

Comentarios y contribuciones:

Patricia Miranda

Rodolfo Bejarano

Verónica Serafini

Diseño y diagramación:

Jean Pierre Toribio

1a edición - Junio, 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-08852



Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de LATINDADD y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

RESUMEN

El manejo de la deuda en Perú se ha mantenido dentro de los niveles considerados sostenibles bajo los criterios internacionales y nacionales; sin que ello se traduzca en una reducción de las desigualdades económicas y ha estado marcado por la ausencia de un enfoque integral que priorice la mejora en los estándares de vida de la población. A partir de la crisis sanitaria, el endeudamiento público ha sido uno de los que más ha crecido en la región y, a pesar del esfuerzo fiscal para atender la pandemia y efectos relacionados, se observan retrocesos en materia social, principalmente en la ampliación de brechas de género. En Perú, los problemas estructurales no han cambiado en los últimos 20 años, y los factores que explican su vulnerabilidad y la fragilidad en las condiciones en que vive su población, se han deteriorado rápidamente ante los shocks del último par de años, independientemente del manejo de la deuda soberana. El sistema impositivo como uno de los principales vehículos de transmisión del pago de deuda, siendo regresivo y con sesgos de género, implica que el pago del costo de la deuda recae con mayor peso sobre los grupos poblacionales ubicados en los estratos de ingreso más bajo y sobre las mujeres. Actualmente, el Estado mantiene una deuda soberana controlada, pero una persistente deuda social con las mujeres peruanas.



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. CONEXIÓN ENTRE EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA, JUSTICIA ECONÓMICA Y DE GÉNERO: EL ROL DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS	2
3. CONTEXTO ECONÓMICO: PERÚ Y EL MUNDO	5
4. SITUACIÓN Y PERFIL DE ENDEUDAMIENTO EN PERÚ	8
4.1. Evolución deuda pública total y principales acreedores externos	9
4.2. Evolución y peso del servicio de deuda en las finanzas públicas	10
4.3. Gasto social y servicio de la deuda	12
5. ESTRUCTURA SISTEMA TRIBUTARIO: ¿QUIÉN PAGA LA DEUDA?	14
6. ¿MENOR DEUDA IMPLICA MEJORES CONDICIONES PARA LAS MUJERES? POBREZA, EMPLEO Y DESIGUALDAD EN PERÚ	17
6.1. Pobreza y sobrerrepresentación de las mujeres	17
6.2. Empleo: permanecen inalteradas las brechas entre mujeres y hombres	19
6.3. Desigualdad económica y persistentes brechas de género	24
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL	26
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28
9. ANEXOS	32

1. INTRODUCCIÓN

La deuda debe entenderse como un sistema con efectos que permean en la población por diferentes vías. Se pueden utilizar un número de enfoques para estudiar sus efectos: desde el uso de la deuda, con destinos que no han beneficiado a los sectores más vulnerables; desde la deuda privada, que reduce significativamente los recursos disponibles en los hogares; desde el peso de la deuda en el presupuesto público, como una restricción; desde el financiamiento del repago, con sistemas tributarios regresivos; y también, desde la deuda social que el Estado mantiene con sus habitantes. Todos estos enfoques contribuyen a explicar, de manera particular, la deuda con las mujeres en estrecha relación con la estructura del sistema económico como un todo. Sin embargo, existen vacíos de información y falta de transparencia que podría permitir cuantificar de manera más precisa estos efectos, los que deben ser incorporados en las decisiones de política macroeconómica.

Este estudio pretende analizar el estado y evolución de la deuda soberana en Perú, explicar algunas rutas en su relación con la desigualdad de género y describir las condiciones sociales y económicas que enfrentan las mujeres peruanas, entendiéndolas como una deuda social.

Se plantea que la estructura tributaria regresiva, las reglas fiscales y el manejo de deuda en Perú, orientada a mantener la sostenibilidad de la deuda e indicadores macroeconómicos considerados 'saludables', no se traducen en mejores condiciones para la población, las desigualdades estructurales persisten, y en algunos casos, se han deteriorado en el tiempo. Las mujeres continúan viviendo en condiciones precarias, se evidencian retrocesos de más de una década y, además, enfrentan mayores dificultades para recuperarse tras las crisis.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta, de forma teórica, algunas aproximaciones que explican las vías y caminos de conexión entre la deuda soberana y la justicia de género, incluyendo una mirada desde los derechos humanos. En la tercera, cuarta y quinta secciones se presentan el contexto económico nacional e internacional, la situación de la deuda y la estructura tributaria de Perú, respectivamente. En la sección sexta, se desarrolla el análisis de la situación de la deuda social con las mujeres a partir de un análisis de brechas de género en tres dimensiones principales: pobreza, empleo y desigualdad. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

2. CONEXIÓN ENTRE EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA, JUSTICIA ECONÓMICA Y DE GÉNERO: EL ROL DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

La deuda soberana no puede separarse de cuestiones más amplias de interés público (Lienau, 2016) y, a partir de ello, existe una serie de documentos académicos que amplían la comprensión de la deuda soberana hacia consideraciones de derechos humanos y justicia (Lumina, 2013; Bohoslavsky, 2016; Lienau, 2016; Stubbs y Kentikelenis, 2018; Serafini y Fois, 2021; Mencías, 2022), que van desde contribuciones teóricas hasta estudios empíricos que llevan el análisis de la deuda al campo de sus efectos (Salti, 2015; Maebayashi y Konishi, 2021). En todos los casos, se evidencia un objetivo principal para los Estados: asegurar que se cumplirá con el pago de las deudas, aunque ello implique dejar de lado la obligación de garantizar los derechos humanos.

El trabajo de Lienau (2016) subraya que la mirada de la justicia es totalmente apropiada para los debates sobre la deuda soberana y se debe poner en primer plano temas y cuestiones que normalmente permanecen ocultos en el ámbito de las finanzas internacionales.

En esa línea, es necesario poner en perspectiva los efectos de la deuda y su manejo. Salti (2015) evidencia que la deuda pública es consistentemente regresiva. El autor centra su análisis en la deuda interna y encuentra efectos regresivos sobre la desigualdad. Sin embargo, para el caso de la deuda soberana total también puede existir una relación bidireccional, como presenta Bohoslavsky (2016), quien estudia la desigualdad como causa del aumento de la deuda y crisis de deuda, así como el efecto de la deuda sobre la desigualdad.

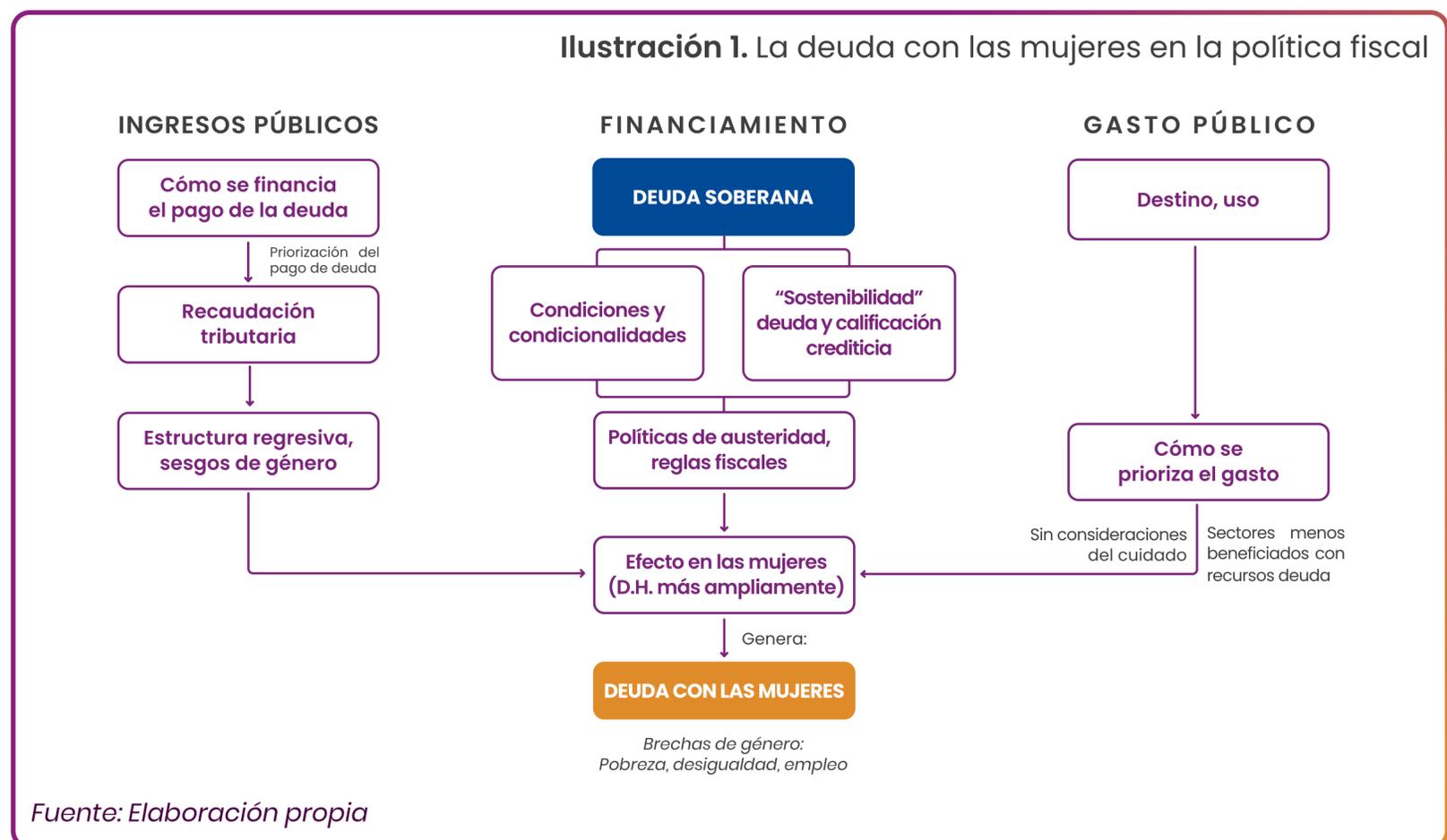
En el sentido anterior, Serafini y Fois (2021) explican que el endeudamiento de los países tiene efectos negativos en el bienestar y, en contextos de inequidad tributaria, la deuda termina siendo pagada por los sectores que se beneficiaron menos de los recursos provenientes de la deuda. También es importante tener en cuenta la inflexibilidad del gasto y su destino, pues su estructura puede ser regresiva (Jones et al., 2022). Así, el manejo del endeudamiento público tiene repercusiones diferenciadas sobre la población.

Los mecanismos de transmisión se han analizado desde diferentes perspectivas, pero en su mayor parte, para los países en desarrollo y con problemas de sobreendeudamiento o en crisis de deuda. Sin embargo, los efectos de transmisión de la deuda pueden extenderse también a los países de ingreso bajo o medio que no experimentan problemas severos de deuda. La literatura se ha centrado principalmente en dos vías interrelacionadas. Por un lado, se tiene la desviación de recursos de los servicios públicos básicos (Lumina, 2013; Fuertes y Velazco, 2017) que provoca el aumento del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres como variable

de ajuste (Serafini y Fois, 2021; Jones et al., 2022) y convierten a las mujeres en amortiguadores involuntarios, compensando los servicios que el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar (Guillem, 2023). Por otro lado, se tienen a las condicionalidades de políticas de la deuda soberana, particularmente por parte de las instituciones financieras internacionales, que socavan la apropiación por parte de los países de las estrategias nacionales de desarrollo (Lumina, 2013; Stubbs y Kentikelenis, 2018).

Finalmente, es importante señalar que los efectos del endeudamiento y su gestión no se distribuyen de forma pareja sobre la población. Y sea por la vía del mercado laboral o por el lado de las políticas públicas, la deuda ha impactado de forma diferenciada sobre las mujeres y, en la mayoría de los casos, de manera más profunda debido a su rol en la reproducción social (Serafini y Fois, 2021).

Se intenta resumir todos estos enfoques, análisis y evidencia en la Ilustración 1, que muestra el rol de la deuda en la política fiscal y su interconexión con cuestiones de justicia, en este caso, con las mujeres, y que puede extenderse a la garantía de derechos humanos en un sentido amplio. Utilizando un enfoque de los elementos de la política fiscal –ingresos, gastos y financiamiento– se desagregan, en cada caso, los mecanismos de transmisión de la deuda soberana sobre las mujeres, manteniendo este elemento en el centro del análisis.



Por una parte, el pago del servicio de la deuda adquirida se sustenta en la recaudación tributaria y garantizar este pago se convierte en una prioridad de la política fiscal. En este camino, la estructura (regresiva) de los ingresos juega un rol central en la distribución de la carga de la deuda. Se traslada un mayor peso del pago de la deuda a las poblaciones menos favorecidas, como las mujeres. Adicionalmente, se encuentran sesgos de género en el diseño de los sistemas impositivos (Stotsky, 2005; CEDLA, 2014; Almeida, 2021; Astudillo et al., 2022).

Por otra parte, existen numerosos estudios y evidencia sobre la estrecha interconexión entre el endeudamiento y las políticas de austeridad, lo que se muestra desde dos perspectivas: i) el diseño de los contratos de deuda en sí mismos puede incluir implícita o explícitamente ciertas condicionalidades de política, y ii) las señales que los Estados pretenden revelar en términos de un riesgo soberano bajo, garantizando que la deuda es sostenible¹ y puede ser pagada. Esto también incluye el uso de reglas fiscales (austeridad autoimpuesta). Se apunta a equilibrar constantemente el presupuesto público sin otras consideraciones fuera de garantizar el repago de deuda. Así, los costos se trasladan a las familias donde las mujeres son, por lo general, las principales responsables de mantener los niveles de bienestar (Serafini y Fois, 2021).

Finalmente, la nueva deuda soberana contraída está ligada al destino de este financiamiento y la determinación de prioridades en el gasto público, muchas veces usada para pagar deuda antigua. No se incluyen consideraciones de cuidado y los sectores más beneficiados con la deuda no necesariamente son aquellos que se encuentran en mayor necesidad.

El presente documento se concentra en los dos primeros caminos para el caso peruano, exponiendo que existe una deuda social con las mujeres. Las políticas basadas en reglas fiscales orientadas a mantener niveles nominales de deuda bajos y financiar su repago a través de un sistema de recaudación ineficiente y regresivo representa una mayor carga para las mujeres y no se ha traducido en mejores condiciones de vida para ellas.



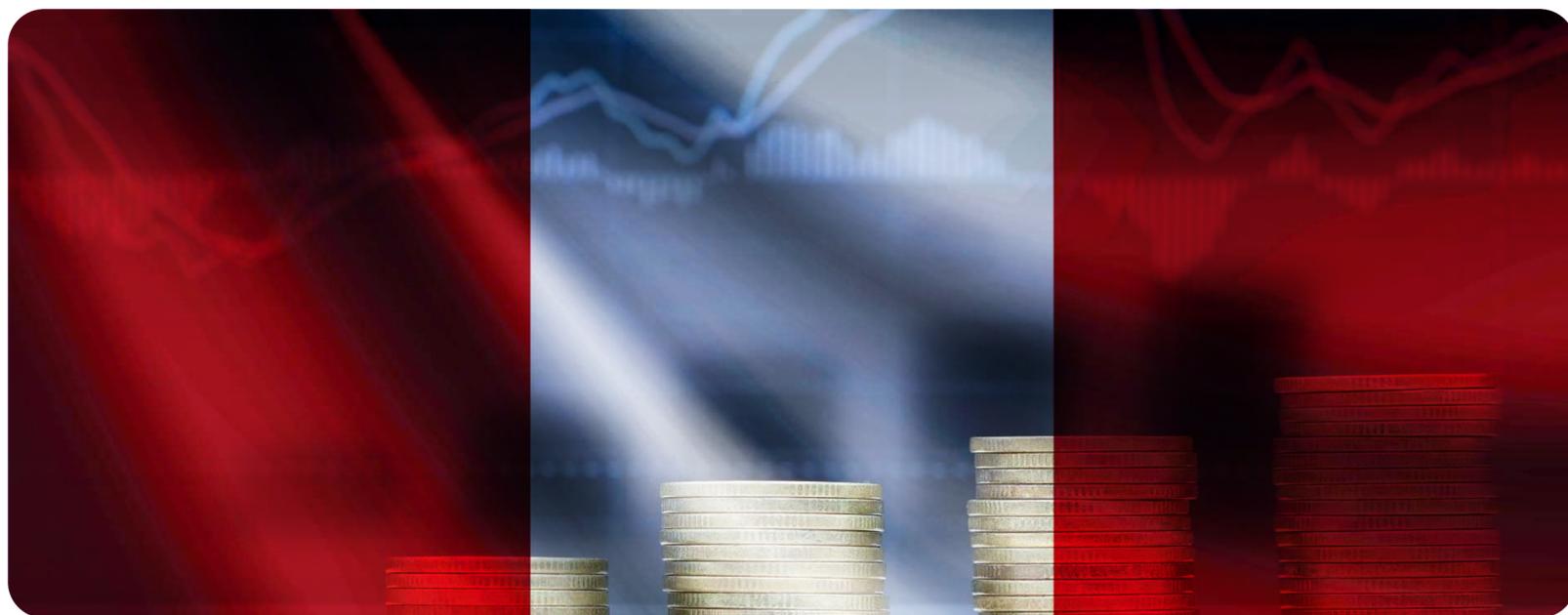
¹El Fondo Monetario Internacional define la sostenibilidad de la deuda como la capacidad de un Estado para cumplir con todas sus obligaciones de pago actuales y futuras.

3. CONTEXTO ECONÓMICO: PERÚ Y EL MUNDO

La economía mundial después del primer año de pandemia ha tenido un repunte, pero la recuperación posterior ha sido lenta, desigual y actualmente se ve amenazada por un contexto de incertidumbre y crecientes riesgos, como los eventos climáticos cada vez más frecuentes y extremos, condiciones financieras endurecidas a nivel internacional, cuellos de botella en las cadenas de suministro globales y los aumentos significativos en el nivel de precios de muchos productos básicos (energía y alimentos), entre otros.

En América Latina, Perú fue uno de los países más afectados a nivel mundial por la pandemia y por efectos de la guerra. Entre las consecuencias negativas, el país encabezó los rankings mundiales por el exceso de mortalidad durante la crisis sanitaria², aumentó la inseguridad alimentaria afectando a la mitad de la población entre 2021 y 2022³, así como otros efectos en la pobreza⁴ y desigualdad⁵, todo ello está afectando desproporcionadamente a las mujeres. Las condiciones estructurales preexistentes y vulnerabilidades determinaron la capacidad de respuesta de los países del Sur y la fragilidad de avances en términos sociales alcanzados, independientemente de su nivel de ingreso per cápita y del manejo de su deuda. Perú es un claro ejemplo de ello.

El crecimiento económico de Perú experimentó una de las caídas más pronunciadas durante 2020, seguida de un importante repunte en 2021; sin embargo, las políticas de reducción de pobreza y desigualdad se ralentizaron debido a las rigideces estructurales en el mercado de trabajo y a la inflación. El nivel de precios se ha visto incrementado con más fuerza en 2022 (Figura 1) y la respuesta del Banco Central mediante el aumento de la tasa de política monetaria ha pasado de 2,5% en diciembre de 2021 a 7,5% un año después, cinco puntos porcentuales de cambio en un año (Anexo 2).



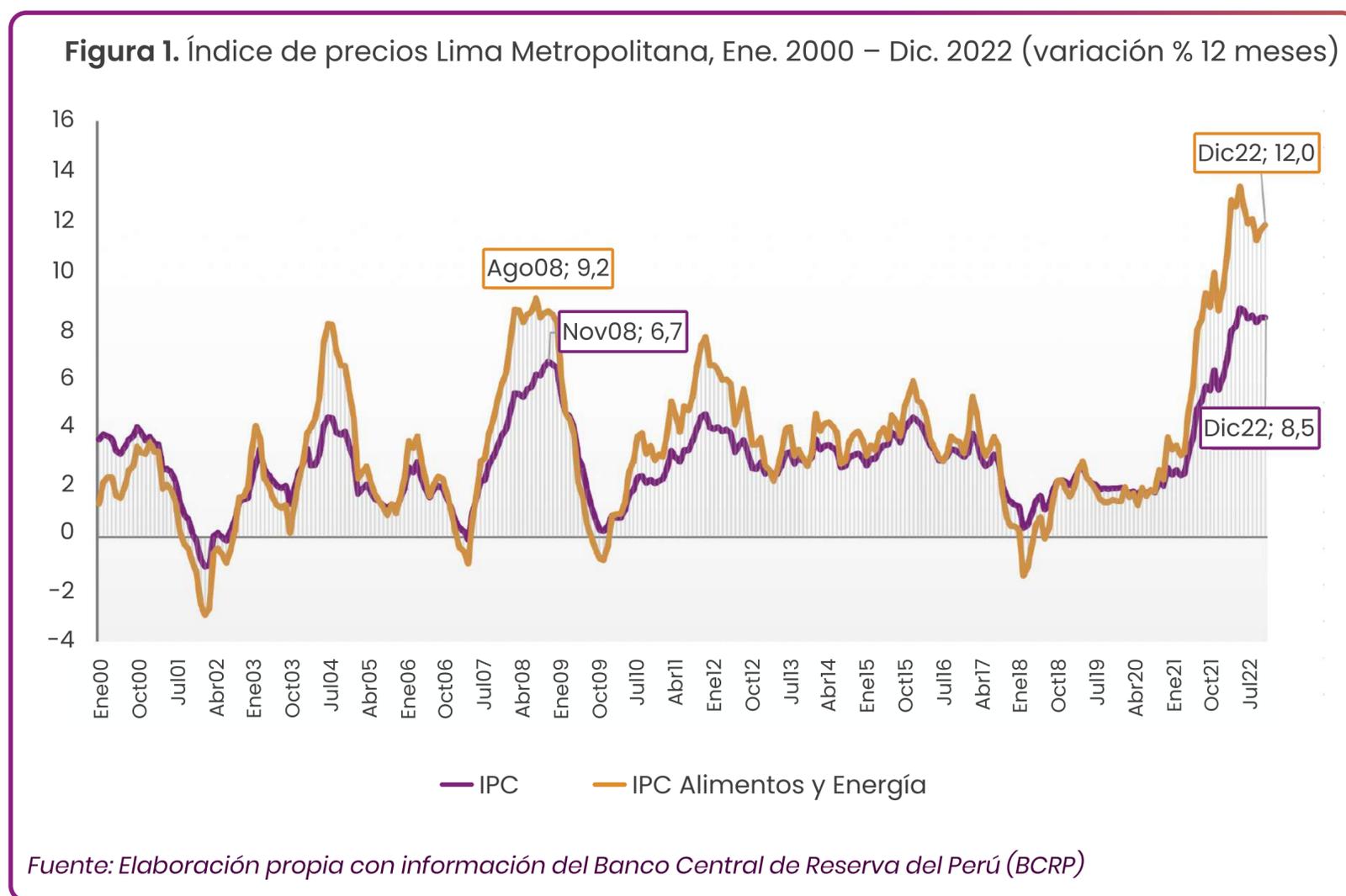
² Perú como el país con mayor exceso de mortalidad a nivel mundial, más de 160% de incremento en la mortalidad respecto al nivel esperado, con base en las tendencias históricas. Datos del Atlas de Vulnerabilidades de ALC (Latindadd y Jubilee USA). [Enlace](#).

³ En Perú el 50,5% de la población vive en hogares que experimentaron inseguridad alimentaria moderada o grave. Datos del Atlas de Vulnerabilidades de ALC (Latindadd y Jubilee USA). [Enlace](#).

⁴ De acuerdo al Banco Mundial (2023), "si bien el paquete de mitigación en el Perú fue uno de los más grandes de la región, éste resultó insuficiente para proteger a los pobres y vulnerables y pobres de caer (o caer aún más) en la pobreza". [Enlace](#). Según el estudio, siete de cada diez peruanos son pobres o vulnerables de caer en pobreza. [Enlace](#).

⁵ Perú el cuarto país más desigual en el mundo. [Enlace](#).

La inflación a nivel mundial, principalmente en alimentos y energía, ha encarecido el costo de vida y los gobiernos enfrentan una encrucijada entre políticas de apoyo al crecimiento o políticas de control de precios⁶ (*trade-off*). Perú no está exento de ello. La inflación en el país ha alcanzado niveles no vistos en décadas, incrementando el costo de vida y reduciendo los salarios reales que, en una economía predominantemente informal⁷, afecta el bienestar y la posibilidad de recuperar los niveles de vida previos a la pandemia, principalmente dentro de los hogares situados en los quintiles de ingreso más bajos.



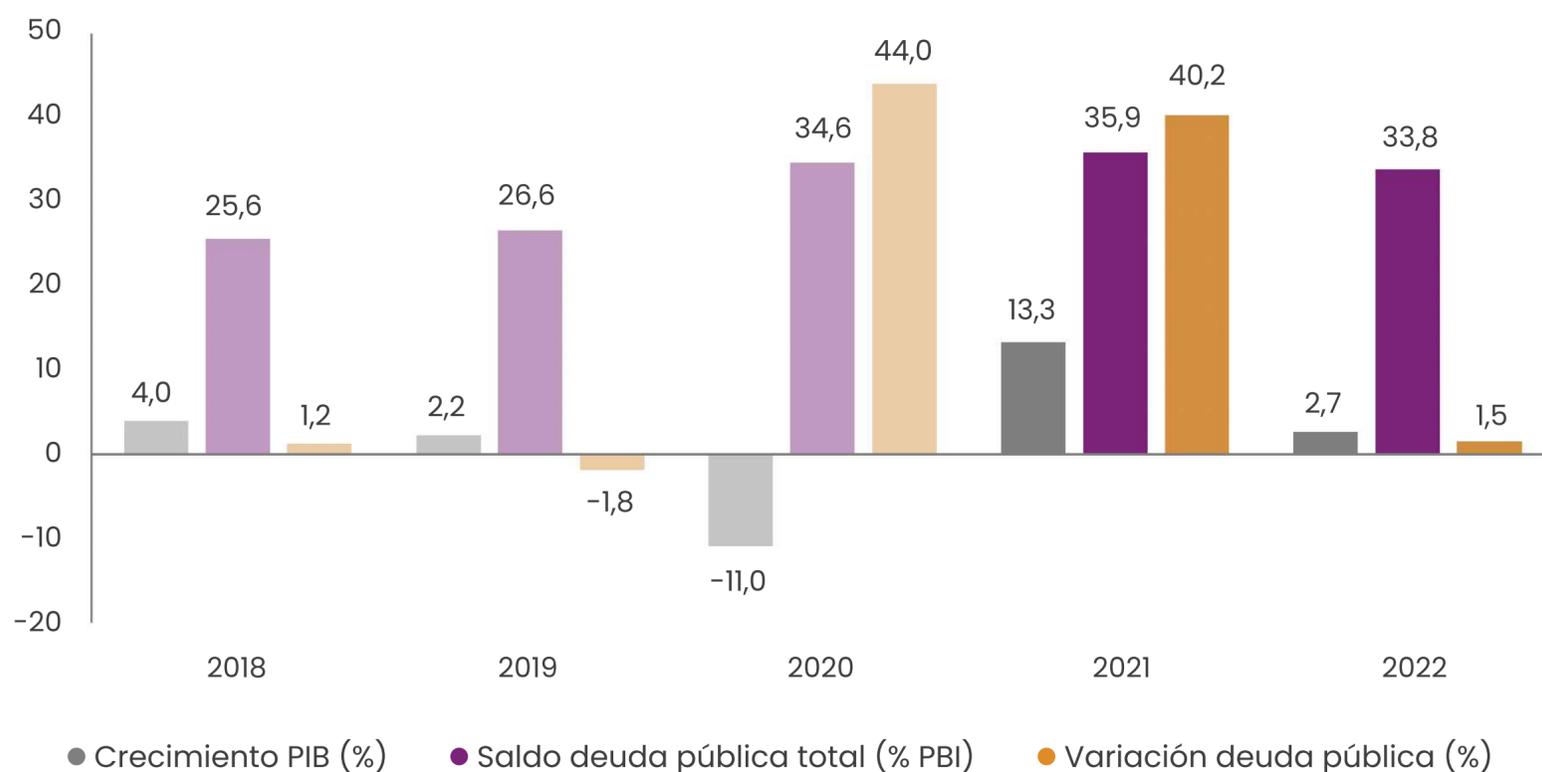
Los incrementos en las tasas de interés en las economías más avanzadas repercuten directamente en la pérdida de valor de monedas, tipos cambiarios e incremento en el costo de endeudamiento en los MEED, especialmente en América Latina y el Caribe (ALC), donde la deuda pública aumentó en casi 10 puntos porcentuales del PIB durante el primer año de pandemia y hasta 2021 la carga del servicio de la deuda en la región era la más alta en comparación con otras regiones emergentes y en desarrollo. En 2021, el servicio de la deuda externa total en la región llegó a representar 43,6% de las exportaciones y 12,4% del PIB (FMI, 2022; ver Anexo 1 para mayor información).

La deuda pública en Perú creció en ocho puntos porcentuales del PIB durante el primer año de pandemia y, a pesar de un crecimiento de 13,6% del PIB en 2021, la deuda continuó creciendo por segundo año en 40,2% en 2021, situándola en 35,9% del PIB (Figura 2). Para 2022, la deuda se sitúa en 33,8% del PIB.

⁶ Los bancos centrales en los mercados emergentes y economías en desarrollo (MEED), hasta el primer semestre de 2022, aumentaron las tasas de interés en promedio 3 puntos porcentuales, casi el doble de los 1,7 puntos porcentuales de las economías avanzadas (Georgieva, 2022).

⁷ El empleo informal en 2021 fue de 68,4% según datos del Atlas de Vulnerabilidades de ALC (Latindadd y Jubilee USA). [Enlace](#).

Figura 2. Crecimiento económico y deuda en Perú, 2018 - 2022



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Simultáneamente, se extienden las políticas de consolidación fiscal. Se estima que el 80% de la población en ALC vivirá bajo medidas de austeridad en 2023 (Ortiz y Cummins, 2022). Asimismo, se observa el retorno de las reglas fiscales que rigen en diferentes países de la región, como en el caso peruano, y que fueron flexibilizadas de forma transitoria durante la pandemia.

De acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual (MMM) de Perú, se espera una reducción de la deuda pública para los siguientes años pasando de 34,0% del PIB en 2023 a 32,5% del PIB en 2026, en línea con la regla fiscal de déficit dispuesta en la Ley N°31541 (2,4% del PIB en 2023, 2,0% del PIB en 2024, 1,5% del PIB en 2025 y 1,0% del PIB de 2026 en adelante) (MEF, 2022b). De acuerdo al FMI⁸, la deuda pública se mantendrá en 35,7% del PIB entre 2023 y 2025. Si bien las reglas fiscales vigentes en Perú fueron suspendidas de manera temporal y excepcional durante 2020 y 2021 por el shock de la pandemia (MEF, 2022c), a partir de 2022, se pretende un retorno gradual a las mismas. En este sentido, la regla de deuda vigente dispone como límite máximo 38% del PIB⁹. Así, se pretende mantener bajos niveles de deuda en comparación con el promedio de países emergentes y con América Latina (Anexo 1).

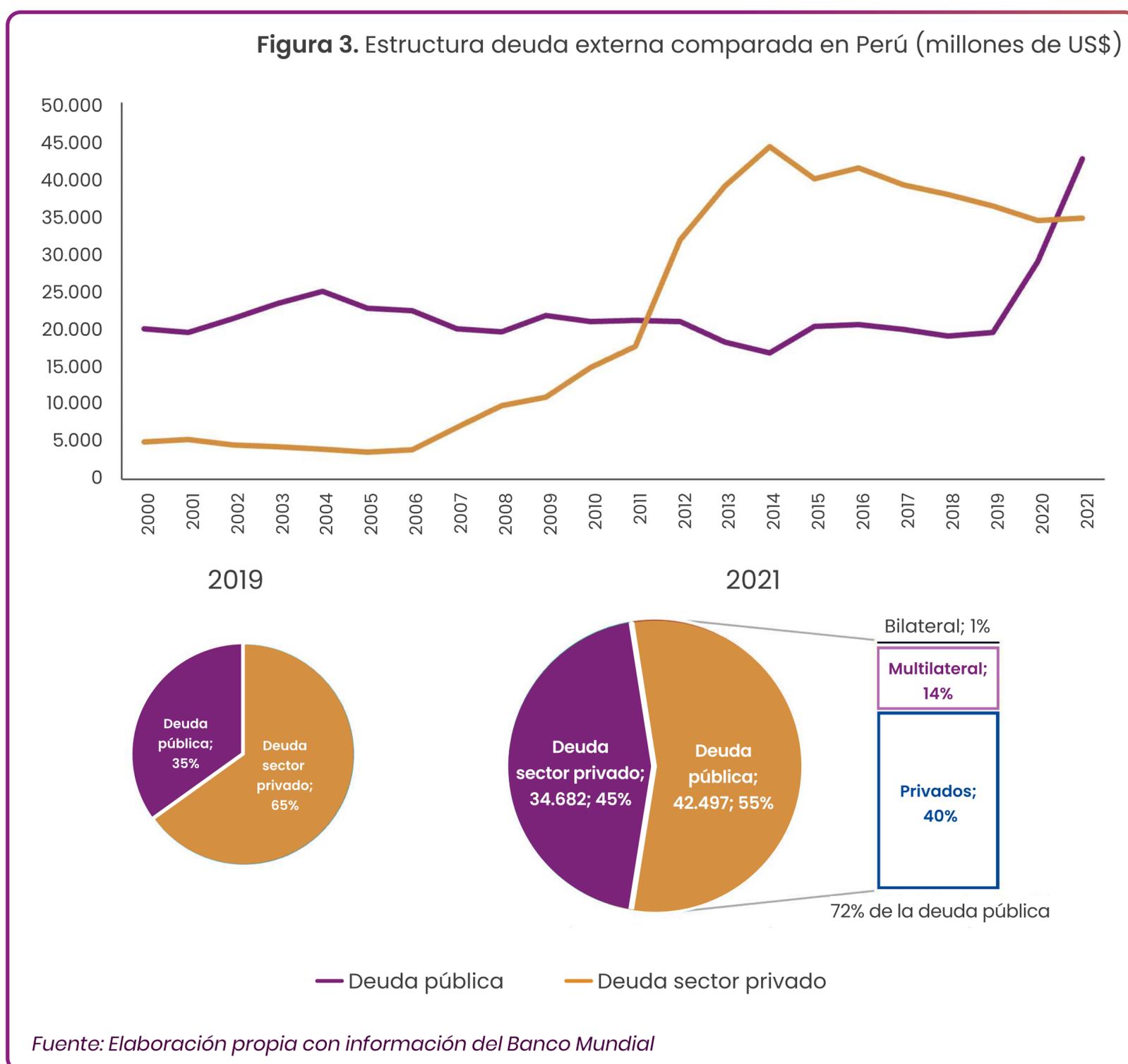
Una política macroeconómica más estricta, junto a una demanda externa más débil y una disminución de los precios de las materias primas, significarán una desaceleración económica mayor a la inicialmente proyectada. Esta situación afecta el nivel de empleo, aumenta la desigualdad, particularmente en economías con mayor informalidad laboral, y pone en riesgo la difícil recuperación del retroceso observado en 2020 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

⁸ Base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial, octubre 2022. [Enlace](#).

⁹ A partir del año fiscal 2023, la deuda pública bruta no excederá el 38% del PIB, y en un horizonte máximo de diez años no deberá exceder el 30% del PIB. [Enlace](#).

4. SITUACIÓN Y PERFIL DE ENDEUDAMIENTO EN PERÚ

Cuando se habla de deuda, ésta puede ser diferenciada entre deuda pública y privada, deuda interna o externa, de corto o largo plazo, entre otras comparaciones (por moneda, por acreedor, etc.). Si se aborda la deuda externa total, incluyendo la pública y la del sector privado, a partir de 2012 se observa un cambio en la composición de la deuda externa comparada en Perú (Figura 3). La deuda del sector privado con el exterior pasa a tener mayor protagonismo. No obstante, entre 2019 y 2021, la deuda pública fue la que más creció, aproximadamente en 119% (US\$ 23.048 millones) y se situó en US\$ 42.497 millones hasta 2021, superando a la deuda privada que asciende a US\$ 34.682 millones¹⁰.



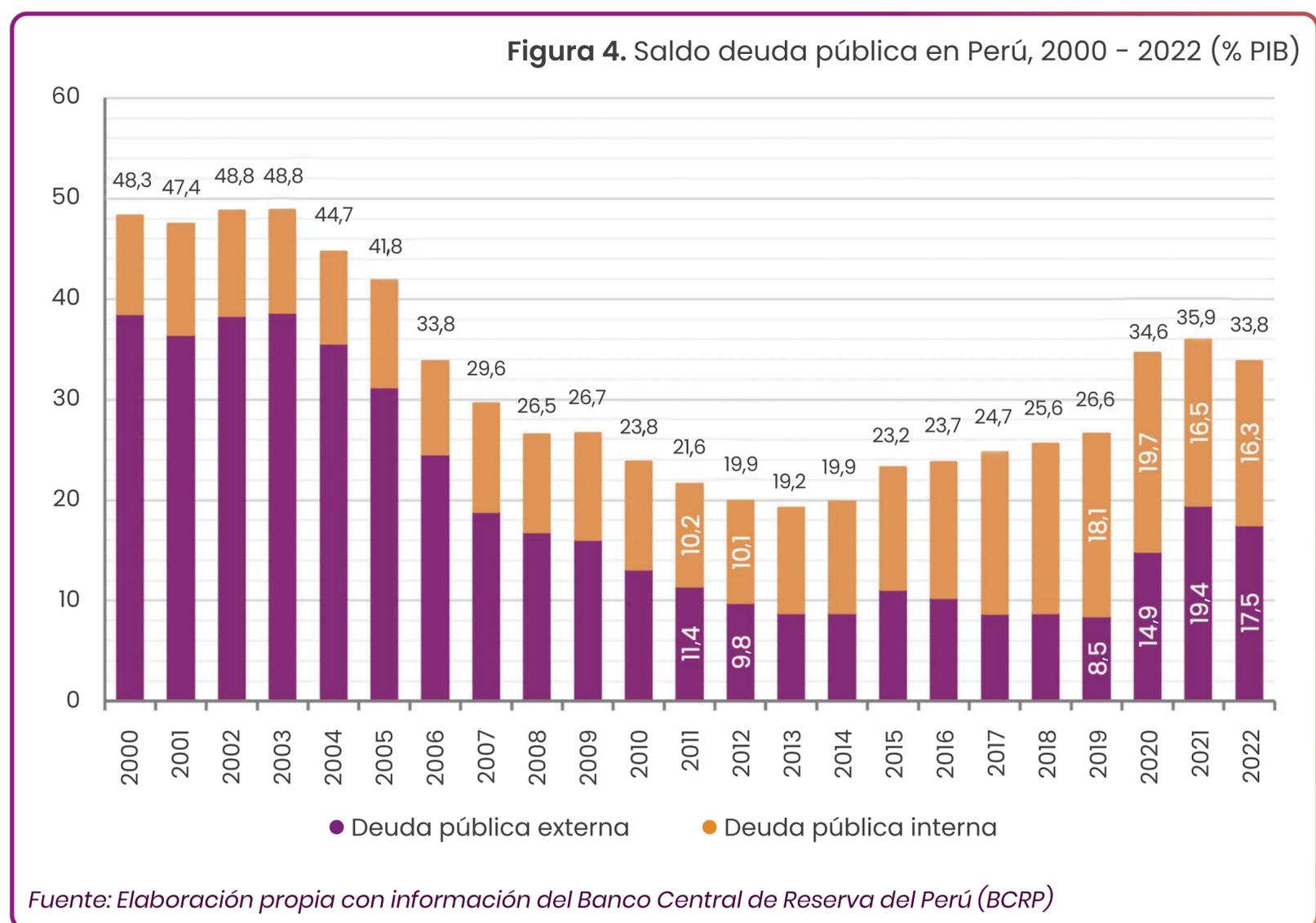
En total, la deuda externa en Perú representa 34,7% del PIB. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, la emisión de nueva deuda externa fue principalmente para el sector público y a través de bonos (Anexo 3).

¹⁰ Cálculos a partir de los datos de la deuda internacional del Banco Mundial (WB IDS, por sus siglas en inglés). Según datos del BCRP, la deuda pública creció en 102%.

Si bien es importante considerar la deuda del sector privado como la del sector público para las decisiones de política económica, el análisis posterior de este informe se centrará en la deuda del sector público, debido a su crecimiento en los últimos años y al peso que tiene sobre las finanzas públicas, así como su efecto en relación a la disponibilidad de recursos para la reducción de pobreza y desigualdades.

4.1. Evolución deuda pública total y principales acreedores externos

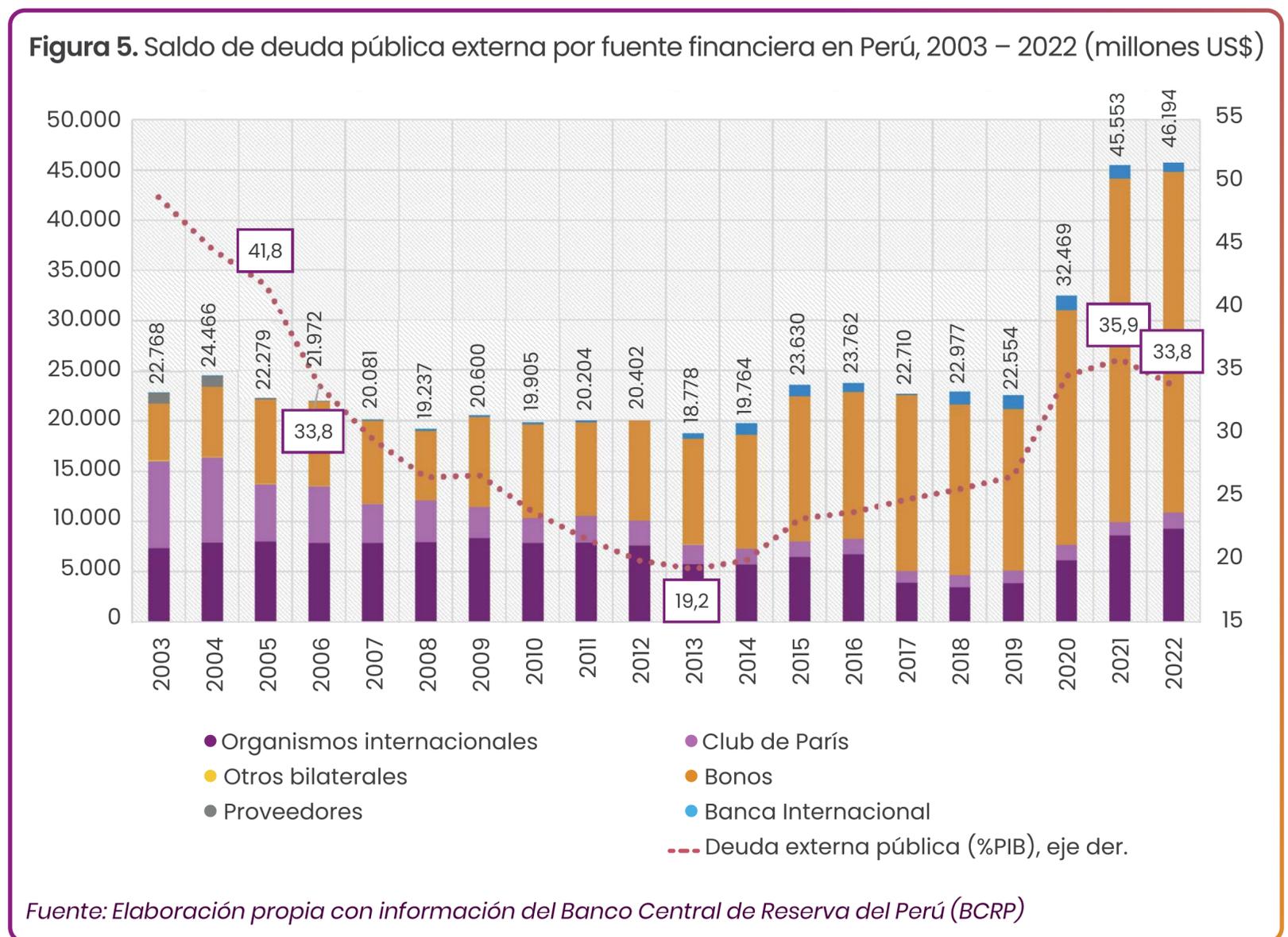
Desde 2013, la deuda en Perú ha crecido constantemente en relación al producto, con un aumento pronunciado durante el primer año de pandemia. Como se vio anteriormente, la deuda externa tuvo un crecimiento importante pasando de 8,5% del PIB en 2019 a 17,5% del PIB en 2022 y, actualmente, el endeudamiento con acreedores externos se ha convertido en la principal fuente de financiamiento público. La deuda interna, por su parte, también ha crecido en 2020, pero se ha reducido llegando a representar el 16,3% del PIB en 2022, nivel consistente con lo observado en los últimos años en los que la deuda interna ha tomado un rol más importante.



El manejo de la deuda externa requiere comprender, entre otros factores, cómo se componen los acreedores, sabiendo que su emisión en dólares americanos representa el 86,1% (MEF, 2022a). Los principales acreedores son tenedores de bonos, quienes representan el 75,2% de la deuda pública externa en 2021, y es la deuda que más ha crecido en el país, aproximadamente un 242% en los últimos diez años y 112% entre 2019 y 2021. Por otro lado, también ha aumentado la deuda externa con

organismos internacionales, quienes representan el 18,9%. Este tipo de financiamiento también se ha incrementado significativamente desde la pandemia, con una tasa de variación del 124%.

De acuerdo a las estadísticas del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP), la deuda pública externa con emisión de bonos pasó de 16.137 millones de dólares en 2019 a 33.939 millones en 2022, mientras que la deuda con organismos internacionales, pasó de 3.846 millones de dólares a 9.269 millones de dólares en el mismo periodo (Figura 5).



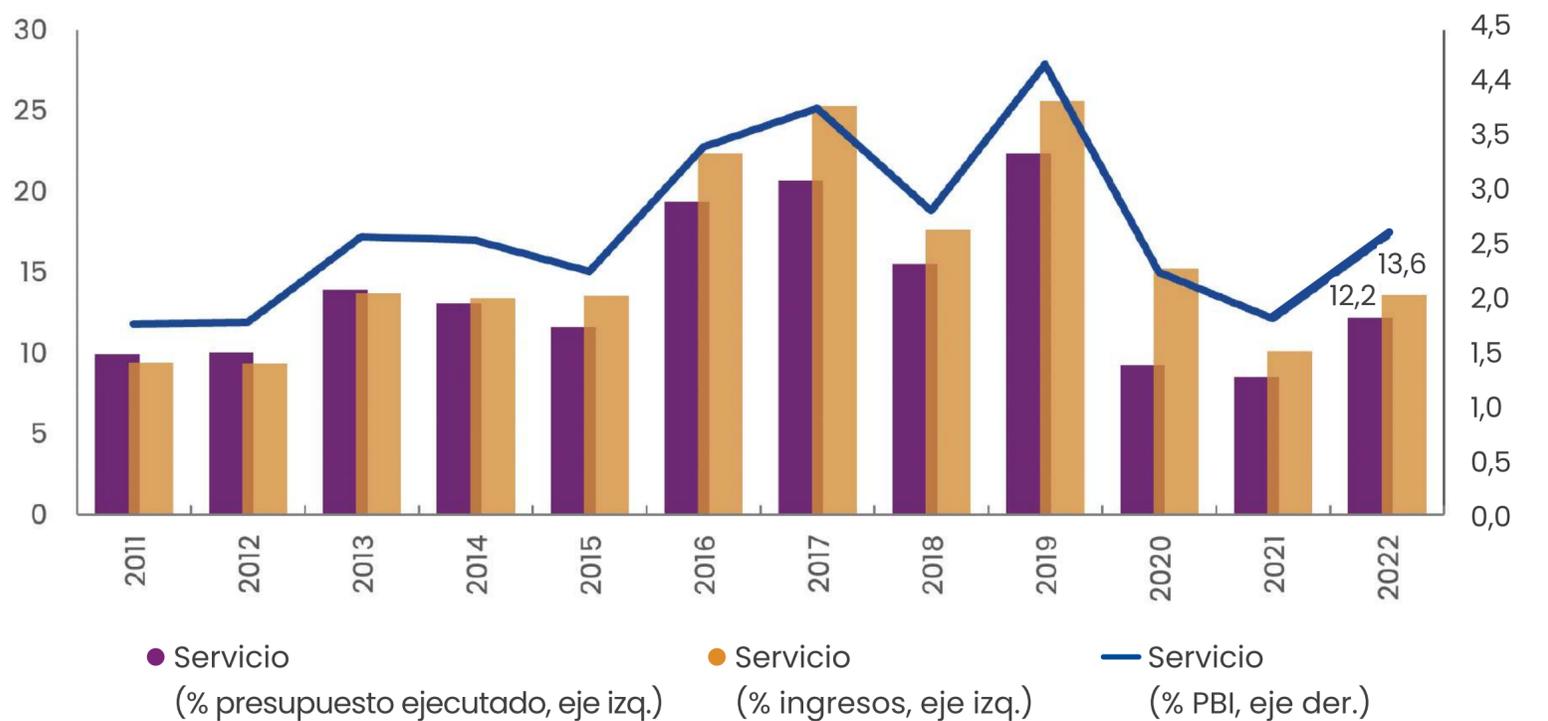
4.2. Evolución y peso del servicio de deuda en las finanzas públicas

El costo que implica emitir deuda se puede aproximar a través del pago por servicio de deuda, es decir, los pagos por concepto de intereses y amortización por la deuda contraída. Estos recursos se convierten en un peso sobre las finanzas públicas y restringen los recursos públicos disponibles para inversión y gasto social.

En el caso peruano, el servicio de la deuda pública total (externa e interna) alcanzó su nivel más alto en la última década en 2019, llegando a representar el 22,4% de los gastos ejecutados y 25,6% de los ingresos corrientes del gobierno central, lo que significó un 4,2% del PIB. Para el año 2022, estas relaciones se redujeron a 12,2% de los gastos ejecutados, 13,6% de los ingresos corrientes y 2,6% del PIB. El promedio en los últimos diez años ha estado alrededor del 17,1% de ingresos corrientes y 14,7% de

gastos ejecutados (Figura 6). Si se toman en cuenta únicamente los ingresos tributarios, estos porcentajes pasaron de 29,3% en 2019 a 15,5% en 2022 y el promedio de la última década ha sido 19,5% (Anexo 4).

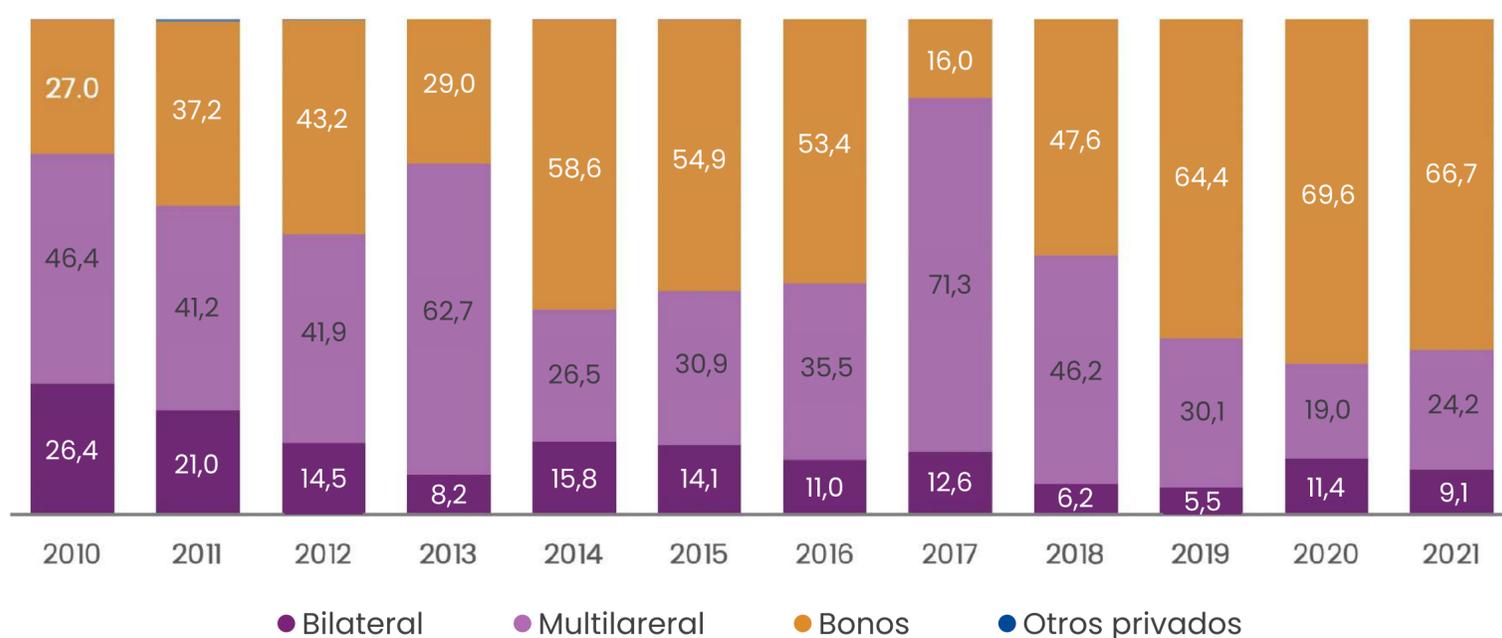
Figura 6. Peso servicio de la deuda pública total en las finanzas públicas y como porcentaje del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Por otro lado, analizando a quiénes se les paga más y tomando únicamente los pagos por deuda con el exterior, se observa que el 66,7% de los pagos por servicio de deuda externa en 2021 fue hacia tenedores de bonos, porcentaje que ha crecido particularmente a partir del año 2019. El año 2017 es el único dato atípico en relación a la serie temporal, pues el 71,3% del servicio se destinó al pago a acreedores multilaterales (Figura 7).

Figura 7. Composición del servicio de la deuda externa por acreedor (%)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial

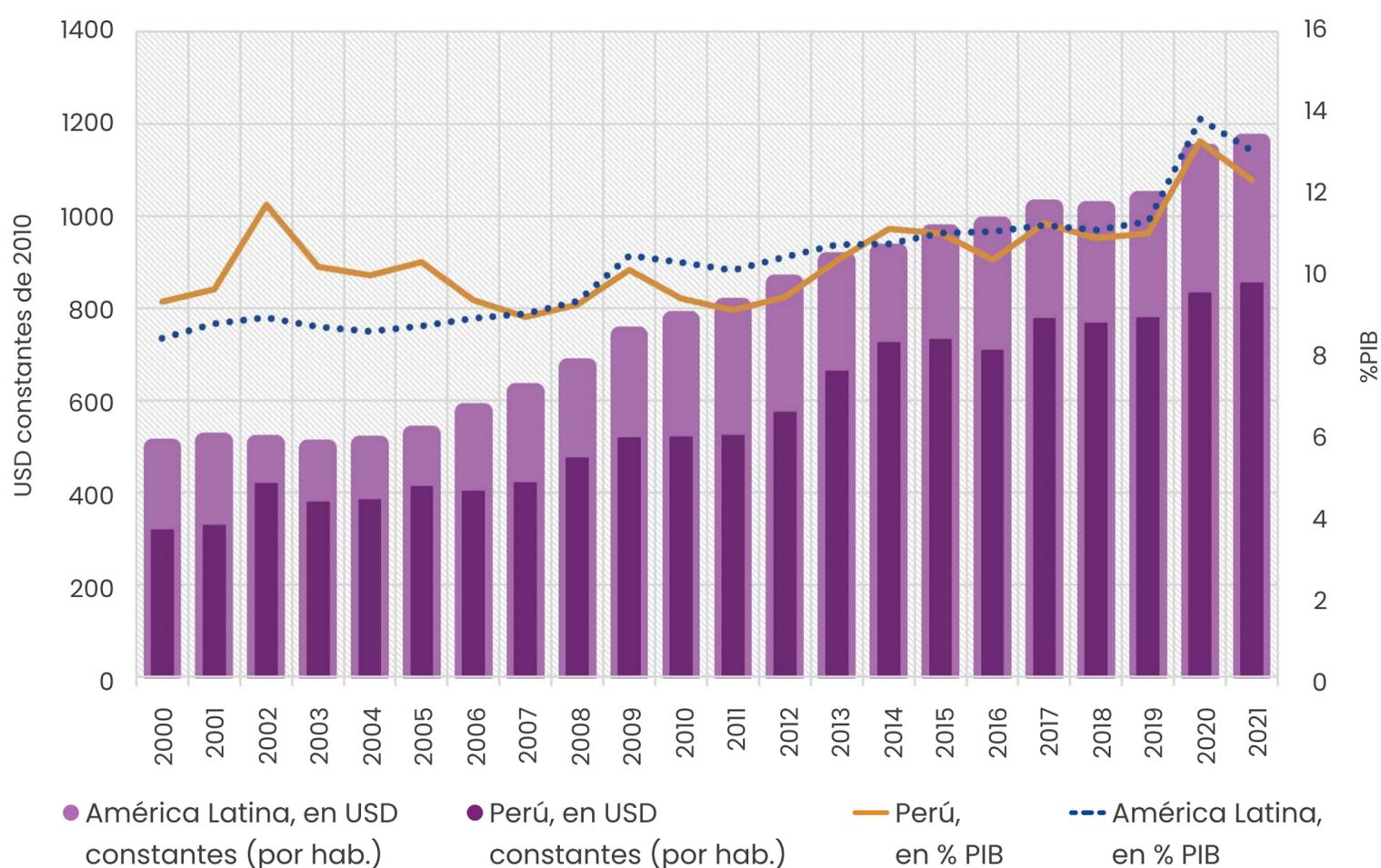
En cuanto a las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF), los pagos a acreedores privados por los bonos emitidos seguirán siendo más importantes que los pagos al resto de acreedores, con excepción de 2028 (revisar Anexo 4). Los pagos por servicio de deuda en 2023 y 2024 serán de 3.077 y 3.135 millones de dólares, de los cuales, más de la mitad (51% y 56%, respectivamente) se destinarán para pagar a los tenedores de bonos.

4.3. Gasto social y servicio de la deuda

Revisar el servicio de la deuda en comparación con lo que se gasta en términos sociales permite tener una idea del peso del repago de la deuda a la luz de otras prioridades nacionales.

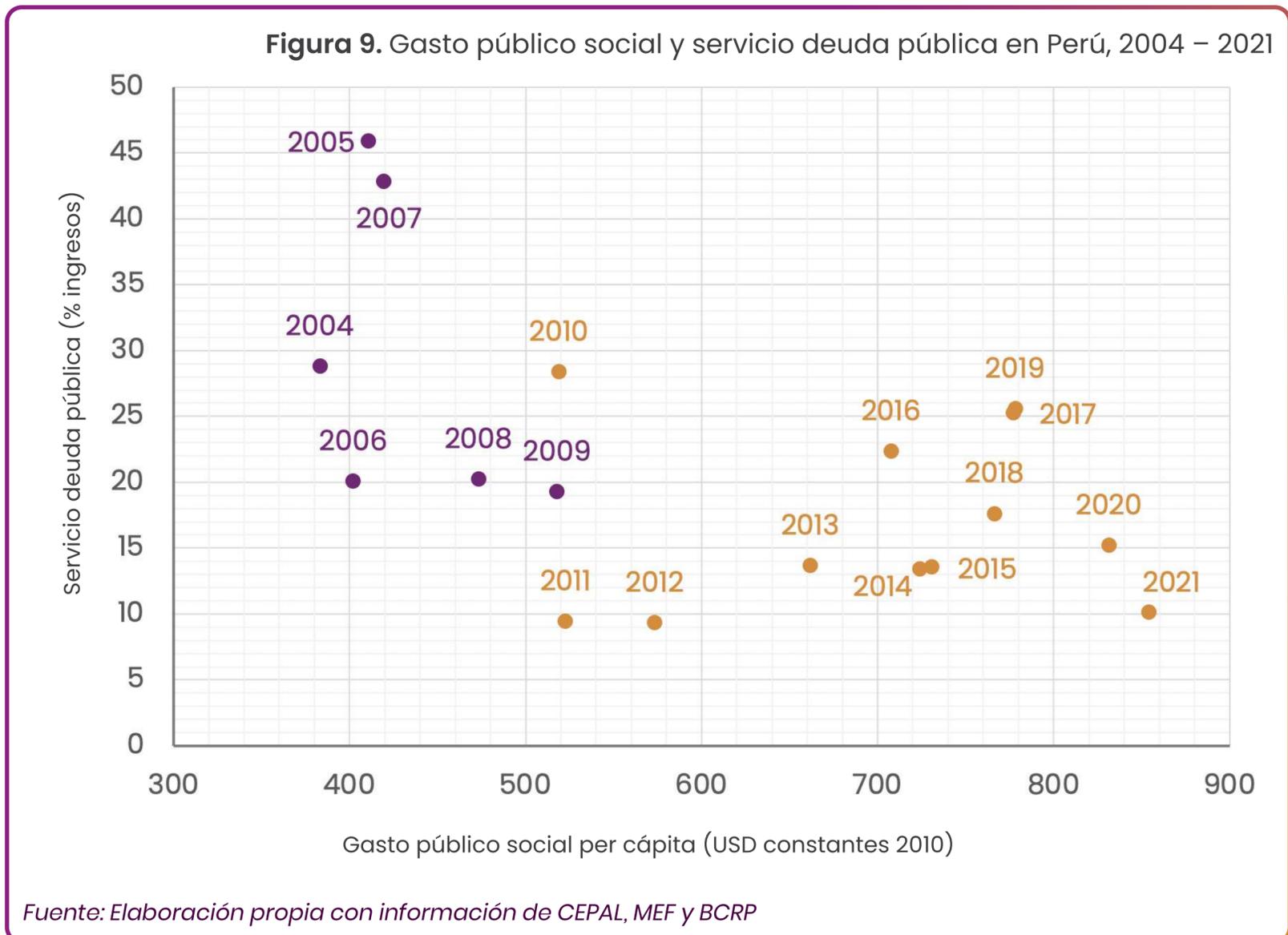
En primera instancia se analiza únicamente el gasto social. En términos del PIB, al inicio del siglo, Perú tenía indicadores de gasto social superiores a los promedios regionales; sin embargo, actualmente se mantienen niveles similares o por debajo de la región, evidenciando que el país ha perdido terreno en este sentido. Si se toma el gasto social per cápita en términos reales, Perú siempre ha estado por debajo del gasto en la región; no obstante, en los últimos años esa distancia se ha ampliado. En 2021, el gasto público social por habitante fue de 854 dólares y en la región fue de 1.160 dólares (en términos reales).

Figura 8. Gasto público social comparativo Perú y América Latina, 2000-2021



Nota: Datos de América Latina referentes al Gob. Central, datos de Perú referentes al Gob. General
 Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Con base en información del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú

Comparando el gasto público social con el gasto que realiza el Estado en el pago de la deuda, se observa que, a menor carga por el servicio de deuda, mayor gasto público social. En este sentido, Perú ha logrado aumentar el gasto social, pero menos que otros países de ALC y con el tiempo los aumentos son cada vez menores. Para revisar el análisis sobre el pago del servicio de deuda externa y gasto público por función (salud, educación, protección social y medio ambiente), revisar Anexo 6. En el desagregado, se puede ver que la tendencia se mantiene.



Es importante señalar que, si se analizan las tendencias del gasto social comparadas entre los años previos a la pandemia, se observa un estancamiento evidente en el gasto social real per cápita. Entre 2007 y 2012, el crecimiento acumulado fue de 57,7%, mientras que entre 2013 y 2019 (antes de la pandemia) fue sólo de 7,5%. Lo mismo se evidencia al analizar el gasto desagregado para salud, educación y protección social. Esta ralentización repercute desproporcionadamente sobre las mujeres, como se verá más adelante.

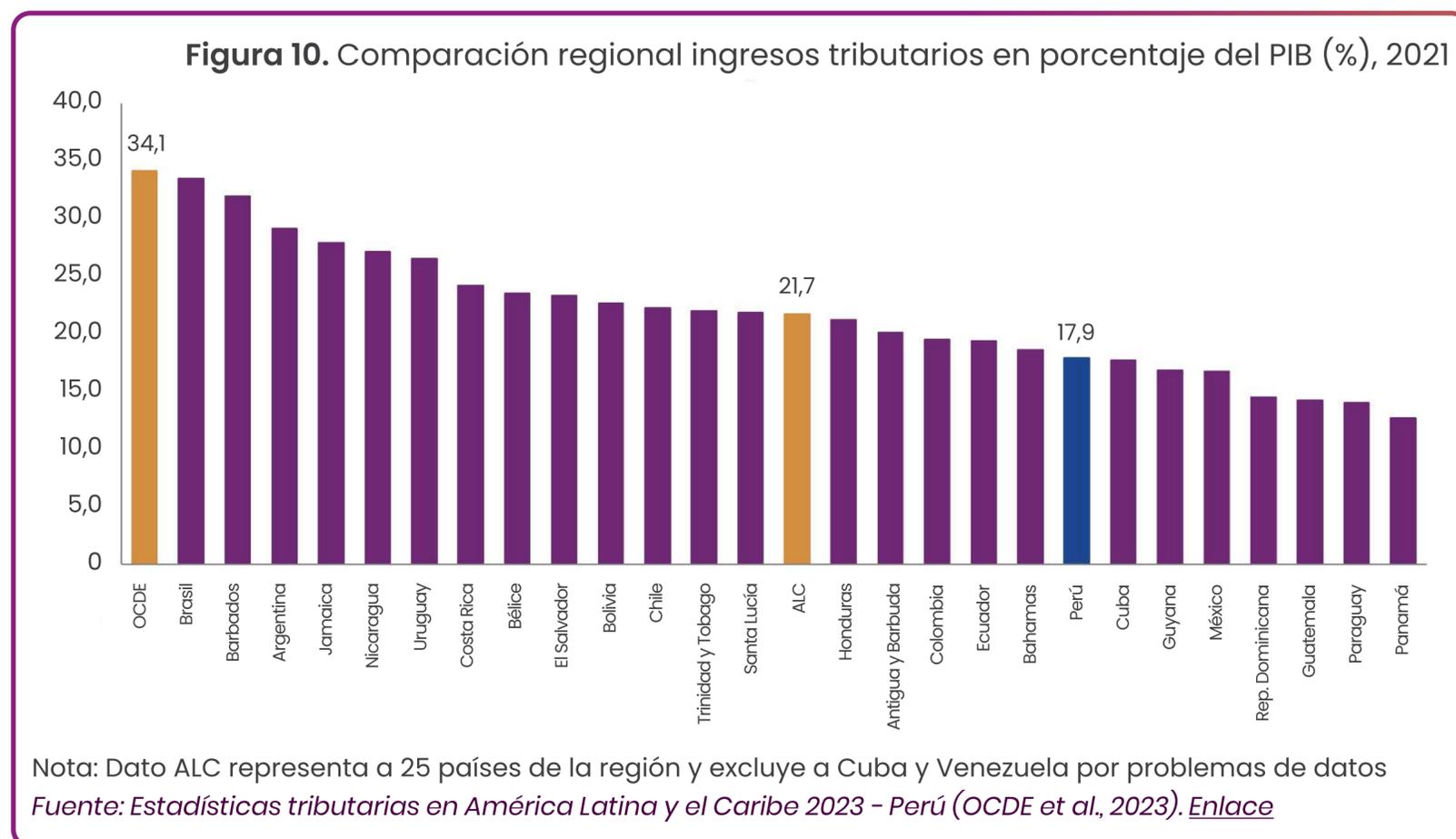
Dadas las perspectivas del servicio de deuda (Anexo 4) y la tendencia creciente al endeudamiento con tenedores de bonos que implican mayores tasas de interés, la política fiscal no sólo debe enfocarse en el cumplimiento de las reglas fiscales, sino en una ampliación del espacio fiscal a través de una mayor y mejor recaudación tributaria, como se verá a continuación.

5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO: ¿QUIÉN PAGA LA DEUDA?

Los efectos de la carga de la deuda son bidireccionales. Si el Estado no recauda lo suficiente para financiar los gastos, debe recurrir a endeudamiento para cubrir el déficit y que, asume, podrá ser reembolsado en el futuro. En la otra dirección, el Estado debe recaudar para poder repagar la deuda en el futuro. Entonces, los efectos pueden ser vistos desde el punto de vista del gasto o destino de la deuda y desde los mecanismos para garantizar el pago del endeudamiento. En ambos casos, las mujeres se encuentran entre los grupos desproporcionalmente afectados (como se vio en la Ilustración 1).

Este documento se centra en el segundo enfoque: los sistemas tributarios no recaudan lo suficiente y lo que recaudan lo hacen de forma inequitativa, son regresivos. En el caso peruano, como en la región, ambos problemas están presentes, y repercuten en mayor medida en las mujeres, haciendo que lleven el mayor peso de las decisiones y gestión del endeudamiento público.

En cuanto al primer problema, Perú fue el segundo país con menor recaudación tributaria en porcentaje del PIB en Sudamérica y se encuentra por debajo del promedio regional, con un 17,9% del PIB en 2021¹¹. El promedio regional es de 21,7% del PIB, mientras que los países de la OCDE recaudan 34,1% del PIB (Figura 10). Esto quiere decir que se necesita mejorar la capacidad del Estado para generar ingresos tributarios, los que deben incrementarse al menos en 3,8 puntos porcentuales del producto para llegar al promedio de la región.



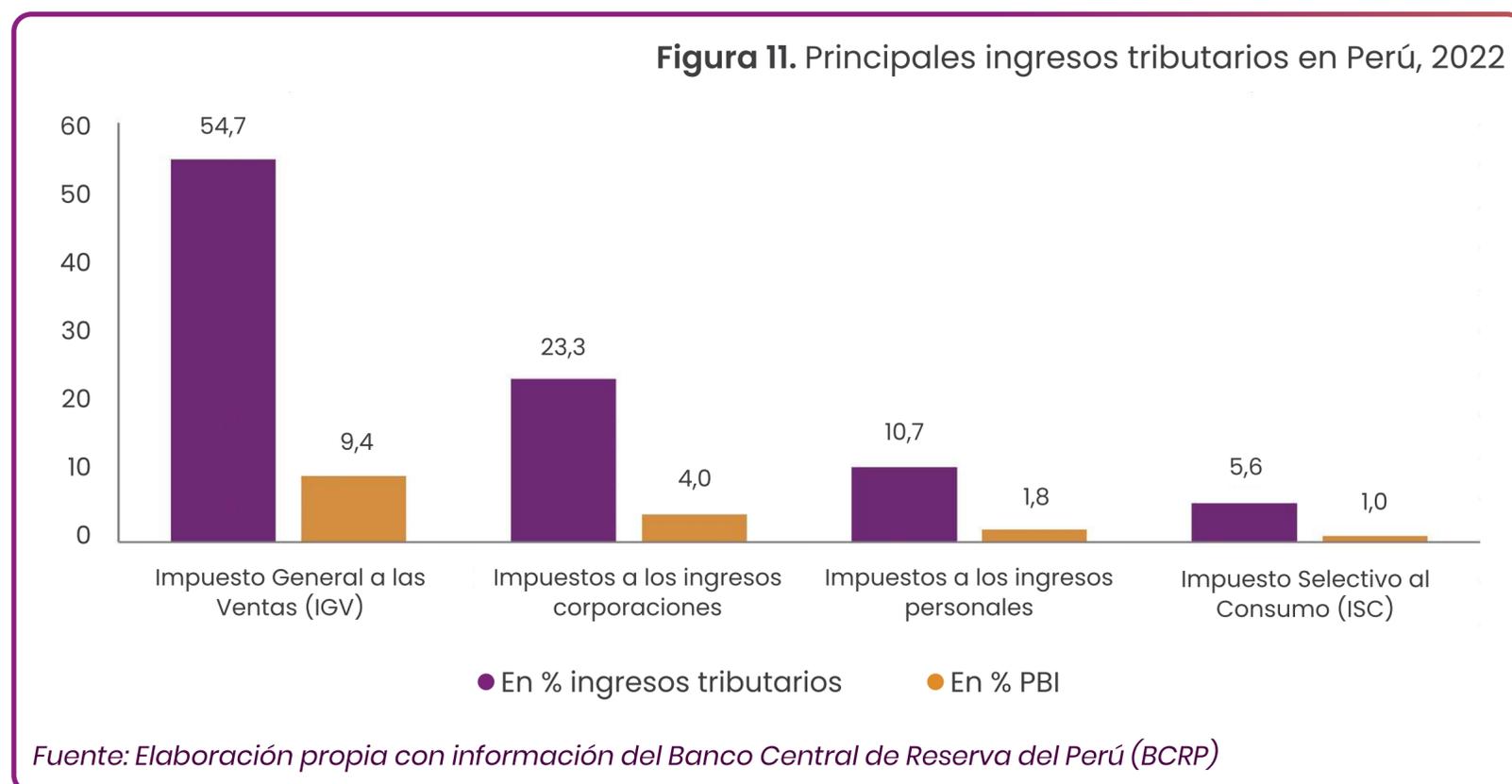
¹¹ Se toma este año de referencia por ser el último disponible comparable con la región. Datos revisados en OCDE et al. (2023). [Enlace](#).

Asimismo, la capacidad de movilización de recursos domésticos está muy limitada debido a lo que se pierde por evasión, elusión¹² y flujos financieros ilícitos (FFI)¹³ y por gastos tributarios¹⁴, lo que agrava aún más la regresividad fiscal, produciendo resultados sociales más pobres que los potencialmente alcanzables si se recaudara más y mejor o, por lo menos, si se recaudara mejor. La estrategia de lucha contra las desigualdades deben ser objeto de una evaluación crítica en países como Perú.

Además de la baja presión tributaria, Perú mantiene un sistema impositivo con características regresivas, que socavan la capacidad distributiva que una política fiscal podría tener a partir de la forma de generar ingresos, en este caso, mediante los tributos. Un sistema regresivo puede agravar los problemas de desigualdad económica, más aún en una economía altamente informal.

Adicionalmente, dentro del diseño de los sistemas tributarios regresivos, se evidencian de manera particular los efectos negativos sobre las mujeres a partir de los sesgos implícitos y explícitos (Stotsky, 1997 y 2005). En cuanto a los sesgos de género implícitos, se tiene el alto peso de impuestos indirectos que afectan en mayor medida a las poblaciones de menores ingresos, afectando potencialmente más a las mujeres que a los hombres; así como los sistemas que otorgan beneficios tributarios para los ingresos altos o las grandes empresas, donde hay menor proporción de mujeres (Almeida, 2021; Astudillo et al.; 2022).

Los impuestos en Perú están muy concentrados (Jaramillo, 2013), entre los principales ingresos tributarios están el Impuesto General a las Ventas (IGV), que representa el 54,6% de tributos recaudados, los impuestos a los ingresos de personas jurídicas con 20,8%, y a los ingresos de personas naturales con 11,2% (Figura 11). Para acceder a la información histórica de los ingresos fiscales por tipo de impuesto, revisar Anexo 5.



¹² Para revisar estimaciones sobre el incumplimiento tributario, revisar Fuertes y Velazco (2017).

¹³ Perú pierde US\$ 10 mil millones cada año por flujos financieros ilícitos, equivalente al 4,5% del PIB del país (Bejarano, 2022). [Enlace](#).

¹⁴ La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) estimaba que el total de gastos tributarios potenciales para 2022 llegaría a representar el 2,04% del PIB proyectado para dicho año. [Enlace](#).

Algunos estudios para el caso peruano muestran los efectos progresivos de los impuestos directos, incluida una mirada de género (Segovia, 2020; Lahura y Segovia, 2021). Sin embargo, es escasa la evidencia cuantitativa para el país sobre el efecto de los impuestos indirectos como al valor agregado (IGV en Perú) que recaen desproporcionalmente en los habitantes con menores ingresos, como en el caso de las mujeres (Astudillo et al., 2022). Al ser este impuesto la principal fuente de generación de ingresos fiscales en Perú, se limita la posibilidad de impulsar redistribución del ingreso dentro de la economía. Así, cuando el Estado paga el servicio de deuda, 15,5% de los ingresos tributarios (Anexo 4), el peso de este pago recae desigualmente entre los más pobres y las mujeres. La política fiscal no es neutra; tiene un impacto diferenciado en hombres y mujeres (Almeida, 2021), por ello, es crítico que toda política fiscal y tributaria incluya un enfoque de género para abordar estas desigualdades estructurales.



6. ¿MENOR DEUDA IMPLICA MEJORES CONDICIONES PARA LAS MUJERES? POBREZA, EMPLEO Y DESIGUALDAD EN PERÚ

Esta sección pretende mostrar la situación actual sobre el empleo, la desigualdad económica y pobreza a partir de un enfoque de brechas de género. El objetivo es conocer si el manejo y carga de la deuda podrían tener alguna relación con los indicadores sociales y de género en Perú, sabiendo que el mecanismo de transmisión es el sistema tributario bajo una estructura que pone un peso desproporcionado en la población vulnerable y mujeres. Además, se pretende mostrar las condiciones que enfrentan las mujeres en Perú y la deuda que el Estado mantiene con ellas.

A continuación, se presenta la evolución de una serie de indicadores en tres campos: pobreza, empleo y desigualdad económica. A la vez, se incluyen datos sobre lo que ha ido pasando con la deuda durante el período analizado.

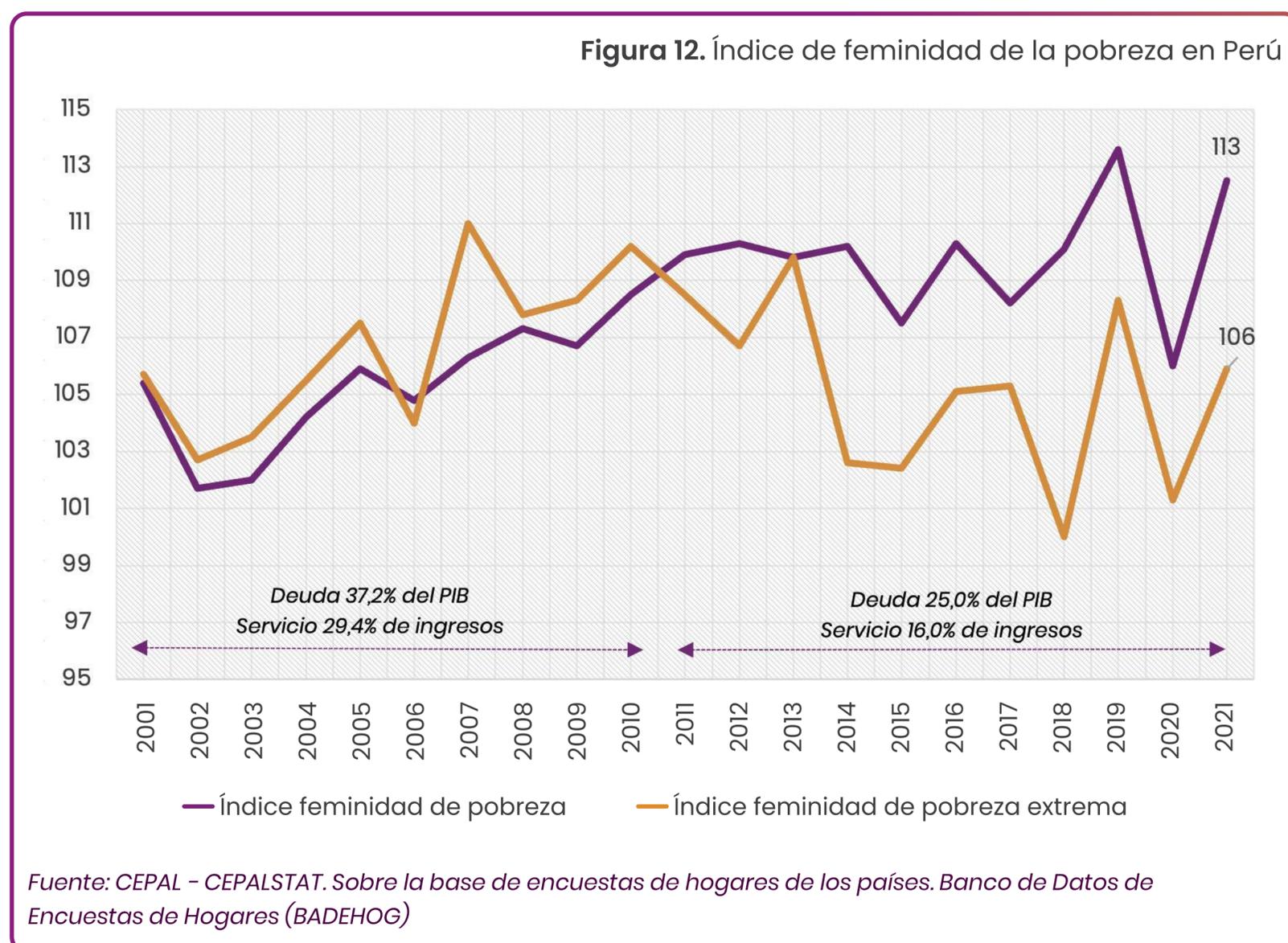
6.1. Pobreza y sobrerrepresentación de las mujeres

El índice de conteo (*headcount*) de población que vive en condición de pobreza y pobreza extrema ha reducido en los últimos años; sin embargo, el efecto de la pandemia ha resultado en un aumento significativo del porcentaje de población en esa condición en 2020 (28,4%, ver Anexo 7). En 2021, 19,3% de peruanos estaban viviendo en pobreza y 4,0% en pobreza extrema, niveles menores a 2020, pero que continúan siendo superiores a los observados en 2019. Esta situación es similar cuando se realiza el cálculo para la población ocupada (Anexo 7). Las perspectivas económicas menos alentadoras para los siguientes años, a nivel internacional y nacional, podrían representar un obstáculo para continuar reduciendo los niveles de pobreza.

La pobreza no afecta de igual manera a la población, existen grupos sobrerrepresentados, entre ellos, las mujeres que se encuentran con mayor frecuencia en esta condición. El índice de feminidad de la pobreza revela que en Perú existen 113 mujeres en condición de pobreza por cada 100 hombres en la misma situación, y 106 mujeres por cada 100 hombres en el caso de pobreza extrema. En el caso de la pobreza, se observa una tendencia creciente desde 2001 con una excepción en 2020; mientras que, en el caso de la pobreza extrema, el valor es similar el de 2001. Esto significa que no existieron avances y que incluso se retrocedió en los últimos 20 años (Figura 12), a pesar de un manejo de deuda que redujo su carga en la economía.

Se podría plantear que el crecimiento económico experimentado por Perú tiene incidencia en la reducción de la relación deuda/PIB y tal crecimiento durante los años del boom de *commodities* ha favorecido más a los hombres. Además, algunas mujeres

podrían haber salido de la pobreza extrema¹⁵, pero haberse mantenido por debajo de la línea de pobreza, lo que explicaría el aumento de este índice y refleja la vulnerabilidad de este grupo poblacional y la deficiencia en las transferencias u otras políticas sociales del gobierno en cuanto a su reducido impacto¹⁶.

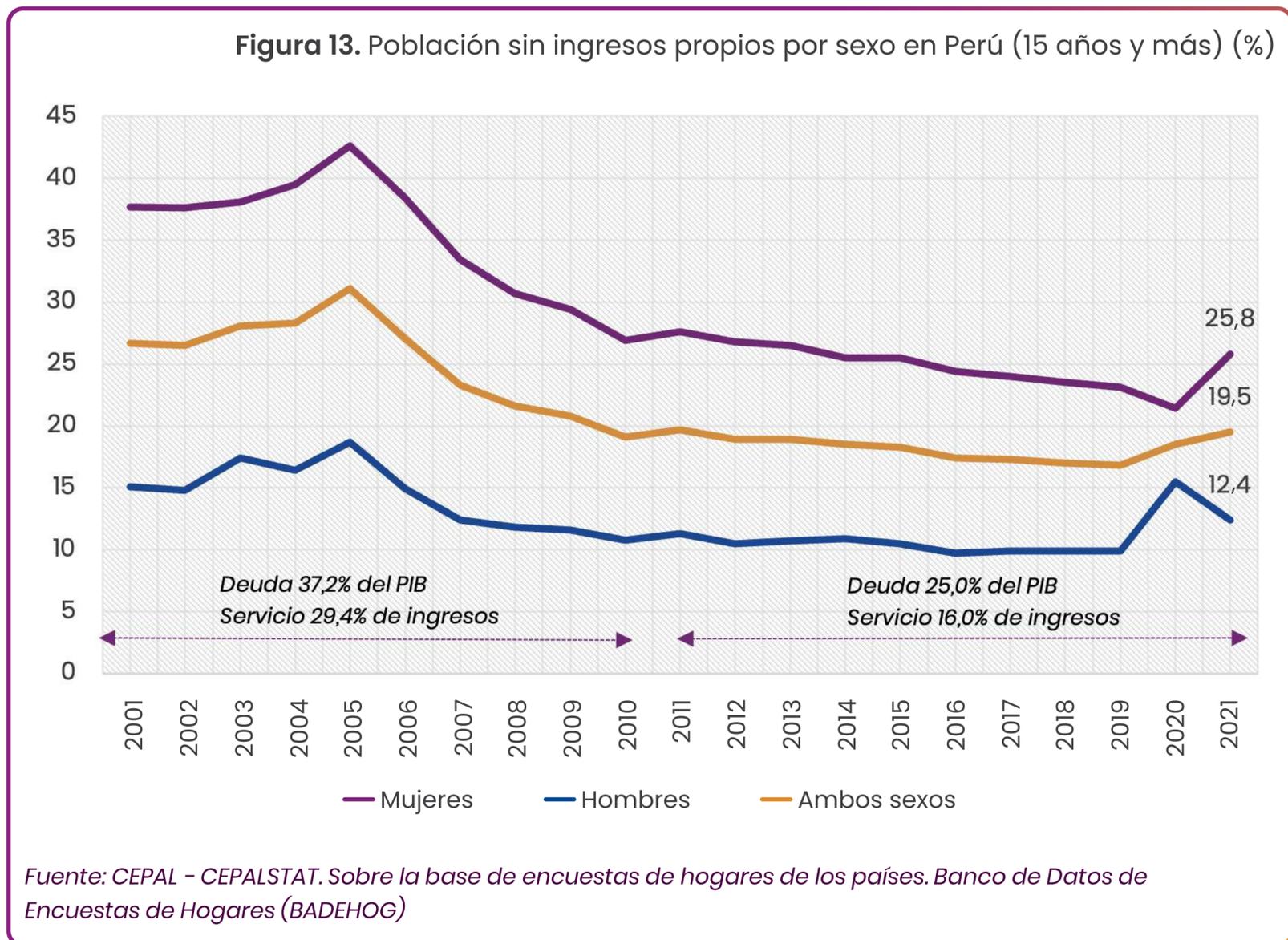


Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2010 los niveles de deuda y servicio de deuda fueron mucho más altos que durante 2011 y 2021. A pesar de una menor carga de deuda en la última década, las condiciones en las que viven las mujeres no han mejorado, en este caso, particularmente en relación a quienes están por debajo de la línea de pobreza.

Por otra parte, el porcentaje de mujeres de 15 años o más que no perciben ingresos propios es superior al de los hombres en más de 13 puntos porcentuales. La brecha se redujo durante el año 2020, pero para 2021 se amplió superando incluso la brecha existente un año antes de la pandemia (Figura 13). Esto puede ser una señal no sólo de que los hombres pudieron recuperarse más rápidamente del shock, sino que mientras un porcentaje de hombres salía del grupo poblacional sin ingresos, más mujeres se encontraban en esa situación. Actualmente, una de cada tres mujeres no posee ingresos propios en Perú, mientras que, en el caso de los hombres, uno de cada diez no posee ingresos propios.

¹⁵ El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, orientado a gestantes, niñas, niños y/o adolescentes de los hogares más pobres, puede haber contribuido a su reducción, pero orientado únicamente a superar la pobreza monetaria extrema. [Enlace](#).

¹⁶ “La subcobertura de programas sociales en ámbitos rurales y urbanos, así como la necesidad de mejorar el sistema de focalización de hogares. Por otro lado, los programas sociales tienden a operar de manera desarticulada en los territorios” (Correa, 2021).



Es positivo observar que este indicador ha ido reduciendo en el tiempo, aunque las brechas han permanecido casi inalteradas en la última década y es un indicador altamente sensible a los shocks. Una reducción en el porcentaje de población que no percibe ingresos propios, en el caso peruano, puede estar estrechamente relacionado con el nivel de informalidad en la economía, pues funciona como un amortiguador cuando la actividad económica se ve afectada, pero enfrenta a las personas a condiciones de empleo precarias.

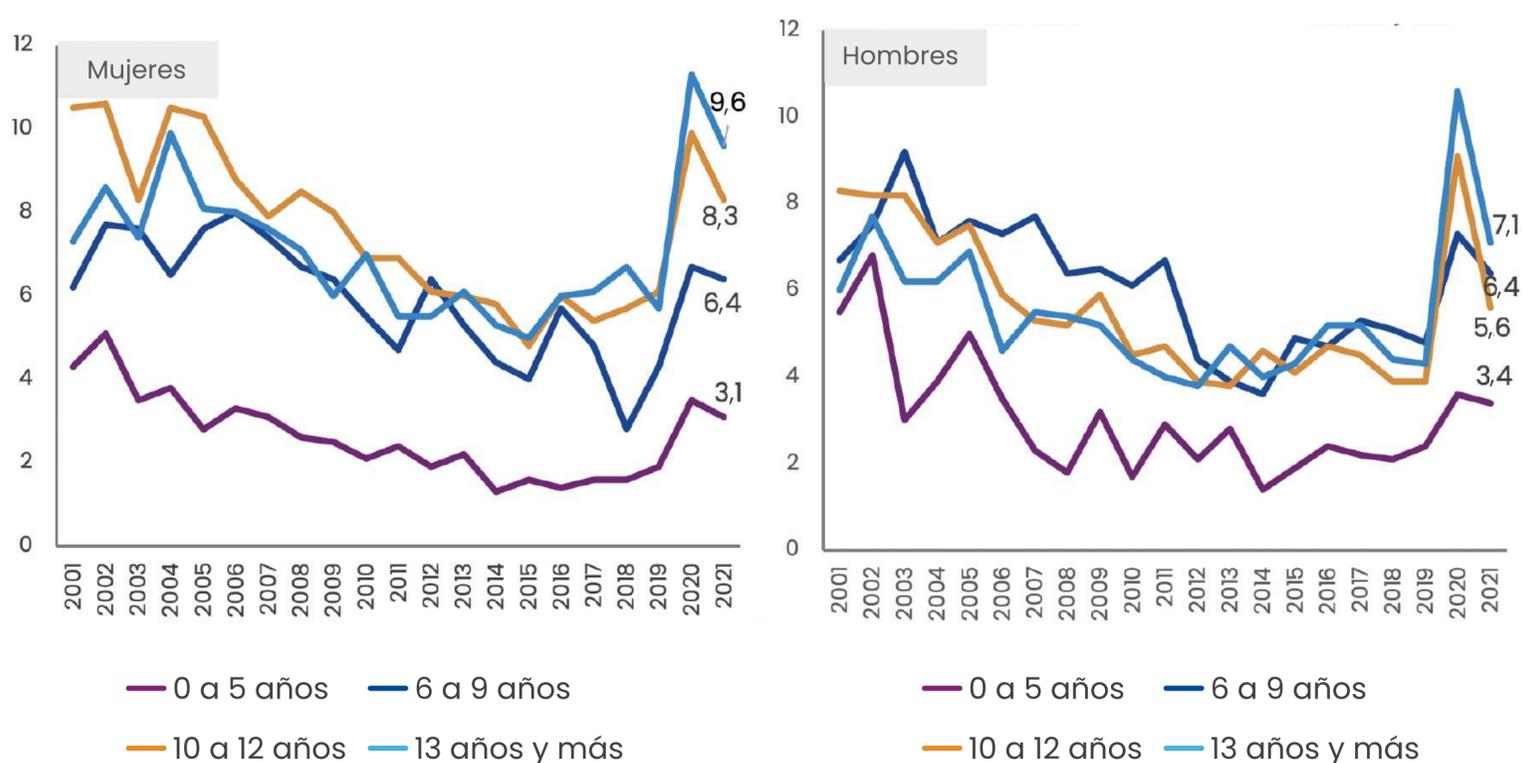
6.2. Empleo: permanecen inalteradas las brechas entre mujeres y hombres

En línea con lo anterior, la tasa desempleo abierto urbano según años de estudio, diferenciando entre hombres y mujeres, probablemente refleja uno de los rasgos principales del mercado laboral en Perú: la informalidad. La menor tasa de desempleo en ambos sexos se presenta en el grupo de personas con cero a cinco años de estudio y la más alta para el grupo con 13 años o más de estudio.

Con la llegada de la pandemia, Perú fue uno de los países que introdujo medidas más estrictas de confinamiento y uno de los países que más decreció en la región en términos del PIB. En consecuencia, las tasas de desempleo se elevaron en más de cuatro puntos porcentuales a nivel general, y con mayores incrementos (6 puntos porcentuales) para las personas con más de 13 años de estudios. En términos generales, existe un retroceso de dos décadas para las mujeres.

Las tasas de desempleo siempre han sido superiores para las mujeres, principalmente para las que cuentan con más años de educación donde se observan las mayores brechas con los hombres. Tomando en cuenta los años de estudio, las brechas de género para personas con una educación hasta los nueve años son mínimas o incluso se observan tasas de desempleo ligeramente superiores para los hombres. En el caso de mujeres con 10 años de educación o más, el desempleo llegó a ser mayor al de los hombres con la misma educación en más de 2,5 puntos porcentuales.

Figura 14. Tasa de desempleo abierto urbano según años de estudios y sexo en Perú (%)

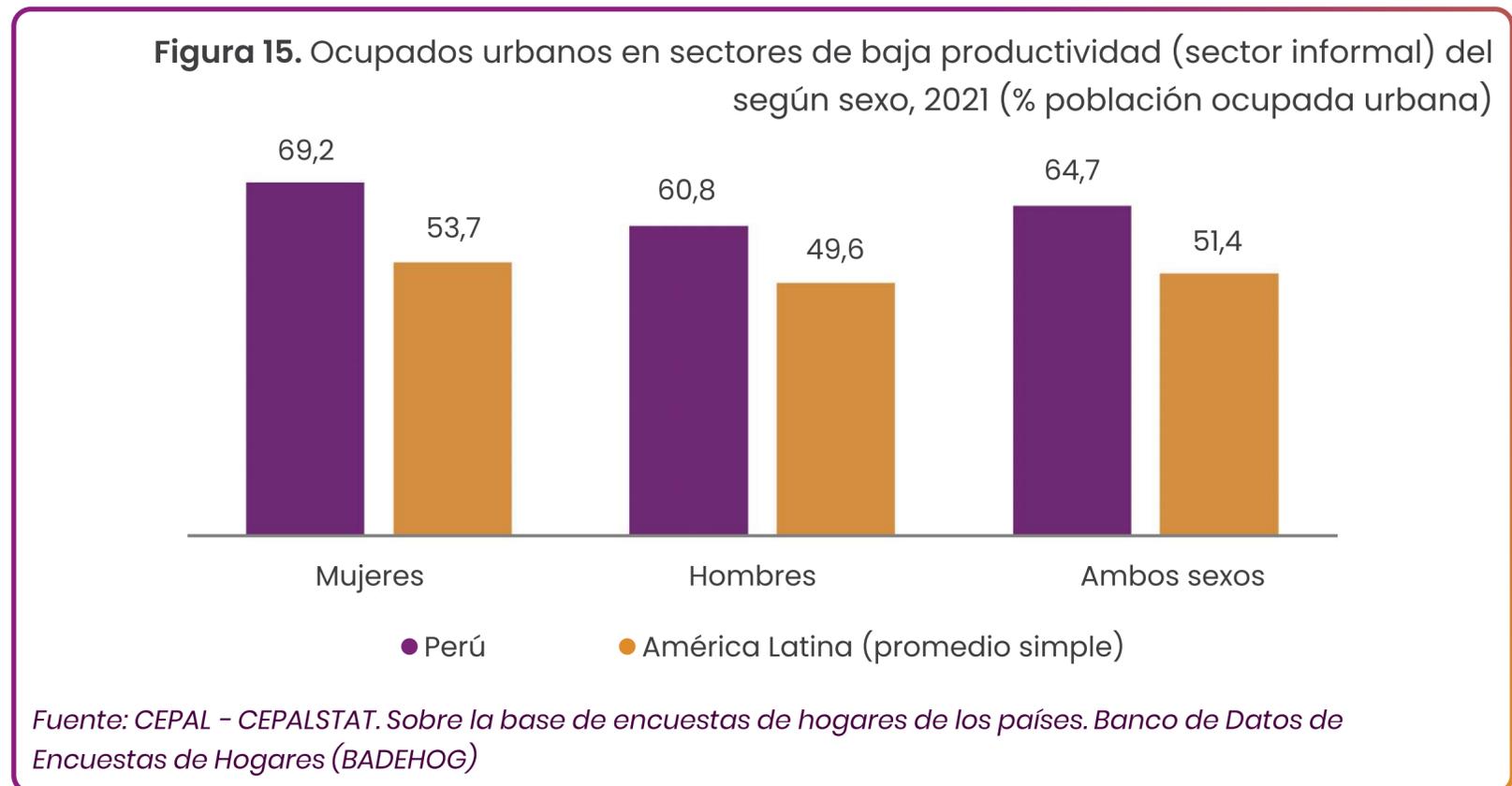


Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

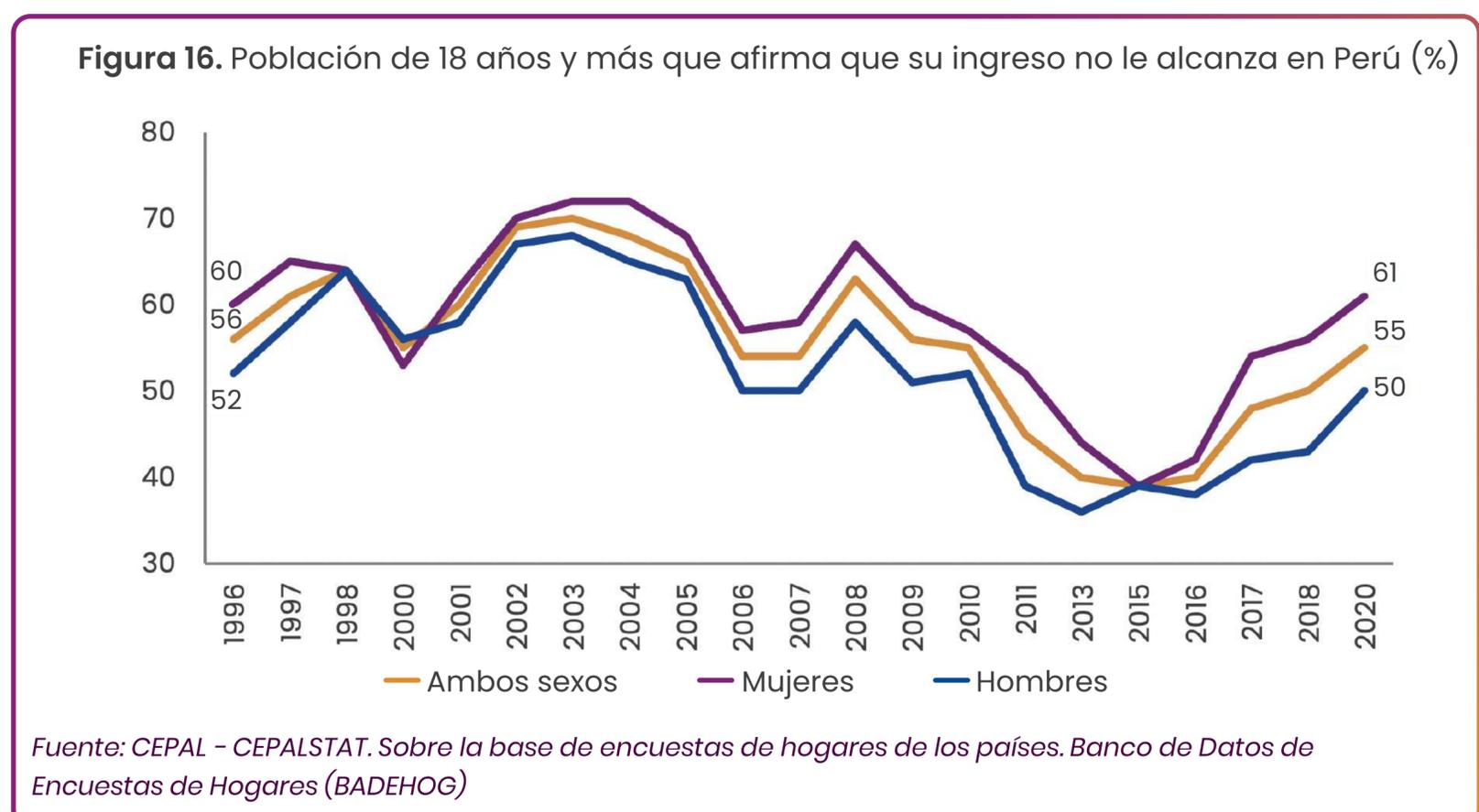
Si bien en Perú las brechas de desempleo por género han sido reducidas en comparación con las brechas de la región, en 2021 las mujeres presentan un nivel de desempleo 1,7 puntos porcentuales por encima del de los hombres, siendo el segundo valor más alto en los últimos 20 años. Asimismo, el nivel de desempleo en Perú es el más alto desde 2004, tanto a nivel general (6,8%) como diferenciado para hombres (6,0%) y mujeres (7,7%).



Además, en Perú, las mujeres trabajan en sectores de baja productividad en mayor proporción que los hombres y, en general, la población ocupada en el sector informal ha ido aumentando desde el año 2014 con porcentajes siempre superiores al promedio regional (Figura 15).



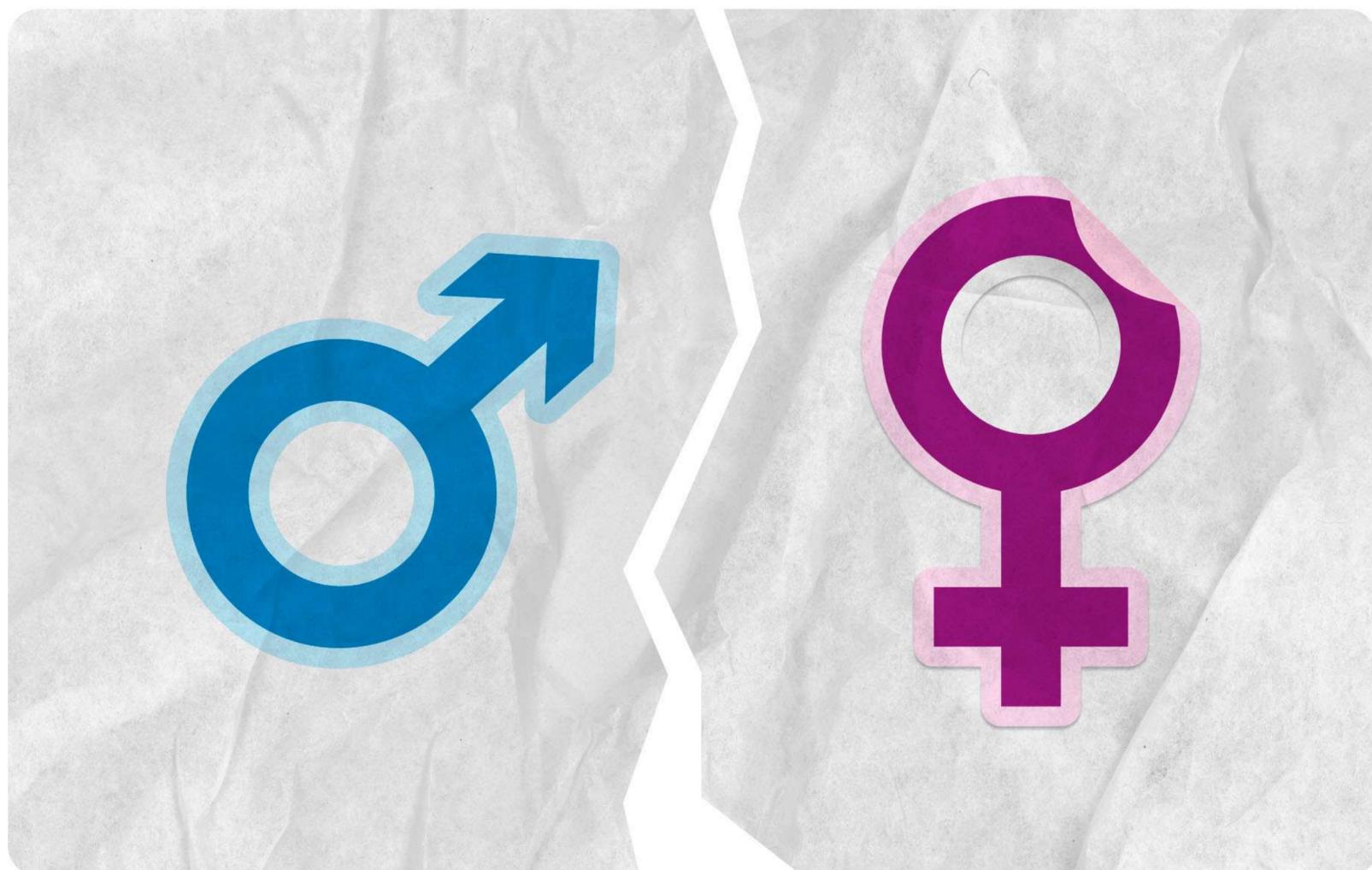
Lo anterior puede provocar que, en términos monetarios, el ingreso de las personas sea percibido como insuficiente. En ese sentido, desde 2004 hasta 2015 se redujo el porcentaje de la población que tenía la percepción de que su ingreso no era suficiente (no les alcanza), incluso en 2015 las brechas de género se habían reducido. A partir de 2016 se observa una tendencia creciente tanto para los hombres como para las mujeres y donde las brechas se han ido ampliando, mostrando un deterioro más acelerado para estas últimas.



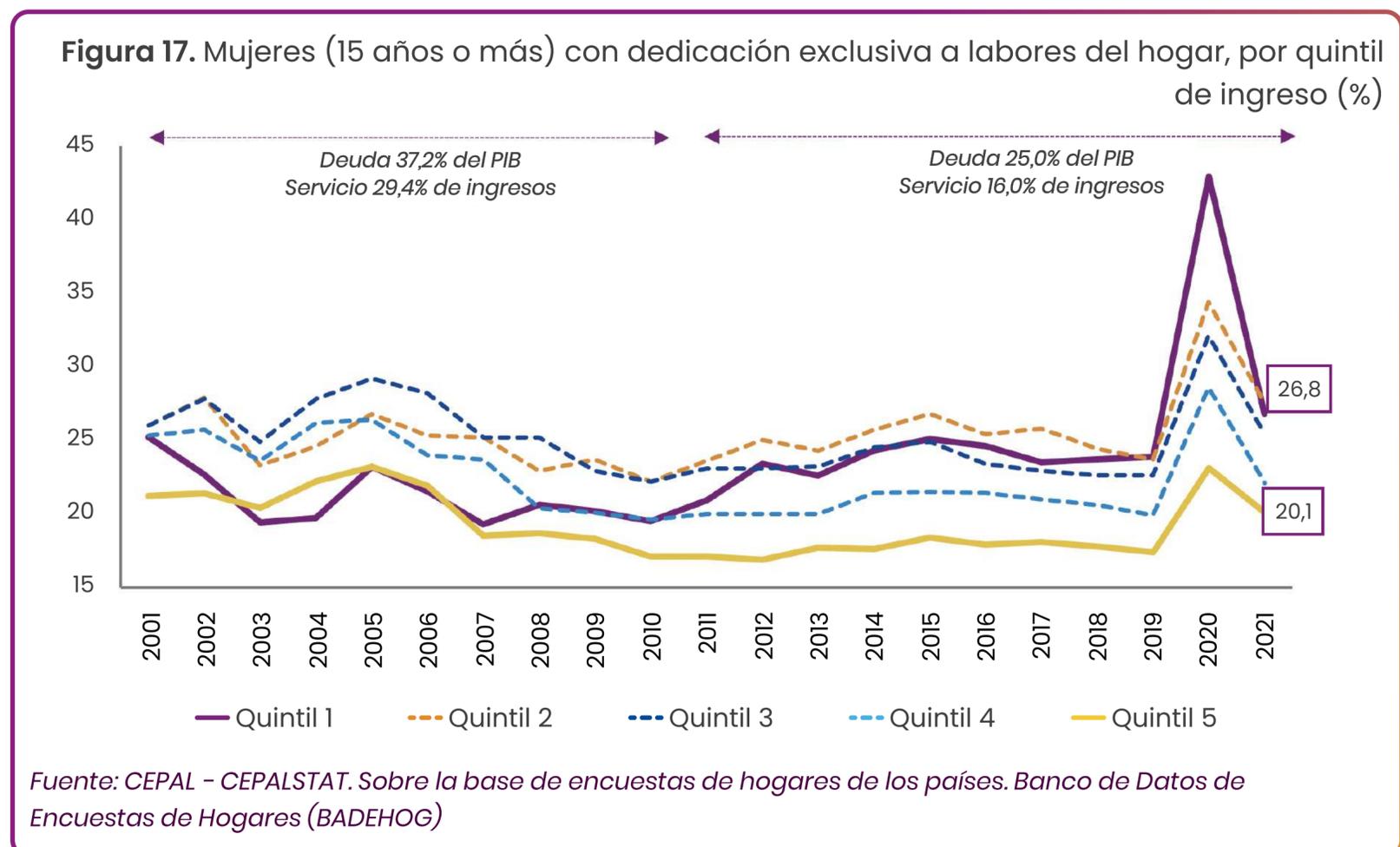
En 2020, las mujeres que perciben que su ingreso no les alcanza llegó al 61% y en el caso de los hombres al 50%, con una media de 55%; es decir, más de la mitad de los y las peruanos/as perciben que sus ingresos son insuficientes. Estos niveles son similares a los observados en 1996 que, si bien no son los más altos dentro de la serie estudiada, muestran que la brecha de género se ha ido ampliando. Los datos 2020 pueden estar afectados por razón de la pandemia, pero el dato anterior (2018) presenta una brecha de género de una magnitud no observada antes en Perú, es la mayor brecha en toda la serie.

La situación anterior, “uno de cada dos peruanos/as considera que su ingreso no le alcanza”, podría impulsar a las personas a pensar en migrar a otro país (Anexo 9). No obstante, los hombres son los que tienden a encontrarse en esa situación en mayor medida en comparación con las mujeres.

Desde la perspectiva de la composición de los hogares en función del sexo del o la jefe/a de hogar, cuyas características presentan marcadas diferencias (Anexo 8), se observa que cuando se trata de jefas de hogar mujeres, el mayor porcentaje de hogares es monoparental, mientras que el menor porcentaje corresponde a hogares compuestos por parejas sin hijo(s). En el caso de jefes de hogar hombres, el mayor porcentaje corresponde a hogares biparentales con hijo(s), representando más del 50%, mientras hogares monoparentales son los casos con los porcentajes más bajos.



En este sentido, el trabajo no remunerado recae en mayor medida sobre las mujeres, una situación que requiere mayor atención en la formulación de políticas públicas en Perú y en la región. El trabajo no remunerado para las mujeres se ha convertido en un obstáculo adicional para su participación en la economía. El porcentaje de mujeres que destinan su tiempo exclusivamente a labores del hogar es de 24,2% a nivel nacional en 2021, lo que se ve en mayor medida en los hogares de los quintiles de ingreso más bajos y que, además, se profundizó significativamente durante un año de crisis como lo fue el 2020. Además, estas brechas se han ido ampliando con el tiempo (Figura 17), por ejemplo, si se observan los datos hasta 2010 y de 2011 en adelante. Es decir, la condición de ser mujer y pobre aumenta las desigualdades en doble medida, en un país que ya es altamente desigual, como se verá en la siguiente subsección.



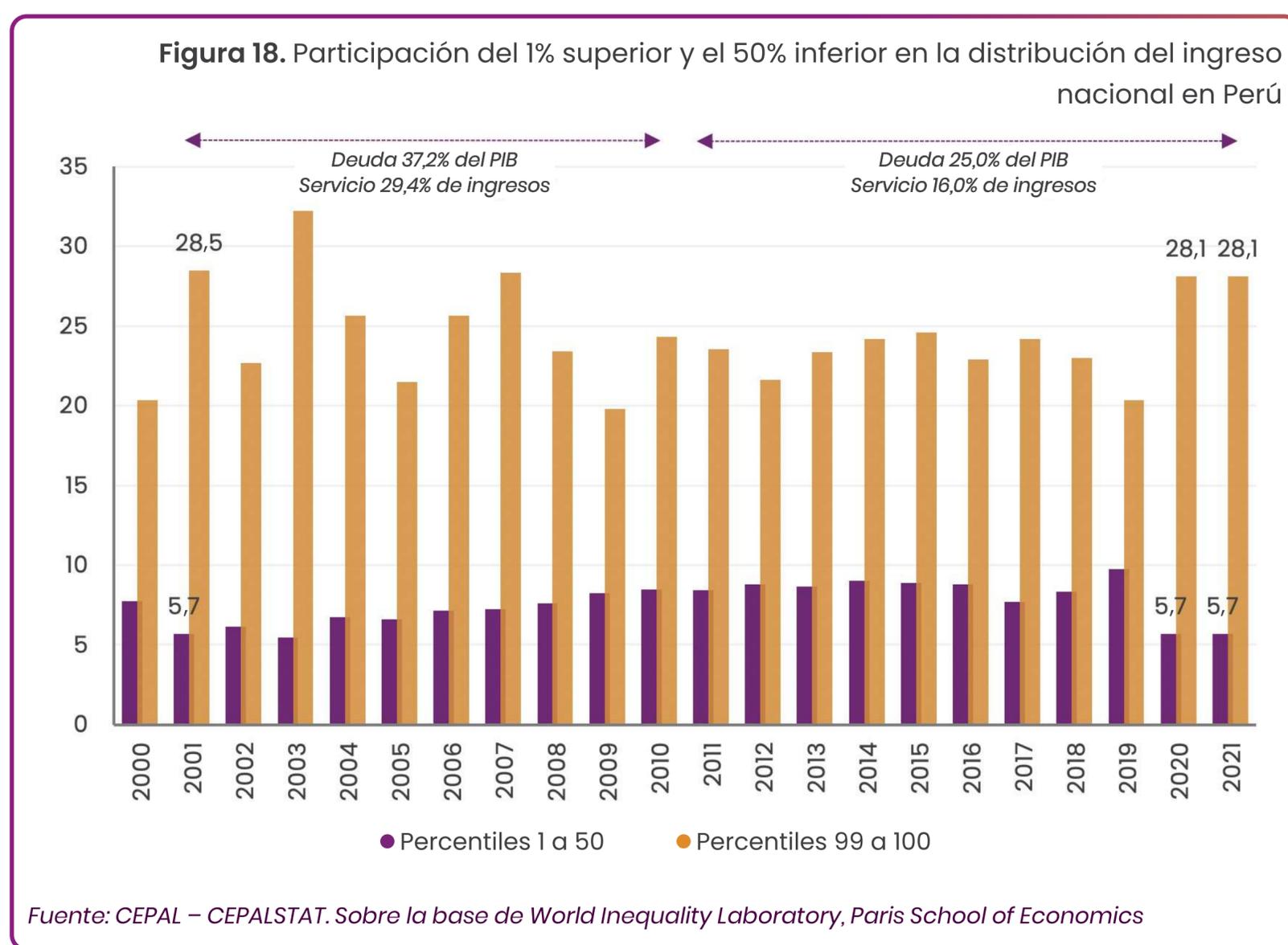
Entre algunas de las posibles razones detrás del comportamiento observado en la Figura 17, las labores del hogar para mujeres en quintiles de ingreso más bajo pueden haberse incrementado por un aumento en el ingreso de los hombres, asumiendo un crecimiento económico 'pro-hombre' durante el boom de commodities, como ya se mencionó en el punto 6.1. Sin embargo, también puede estar relacionado con una menor provisión de servicios básicos¹⁷ por habitante. De acuerdo al Banco Mundial (2023), acceso a un paquete de servicios básicos no se distribuye de forma uniforme y sigue rezagado en el país. Por otro lado, utilizando datos de CEPAL (2022)¹⁸ y comparando la tendencia entre 2007-12 y 2013-19 (años previos a la pandemia), se observa que entre 2007 y 2012, el gasto real per cápita en salud, educación y protección social aumentó significativamente, pero posteriormente se estancó y el ritmo de crecimiento se detuvo entre 2013 y 2019, incluso llegando a crecer sólo un 0,4% en el caso del gasto en protección social. Esto repercute en mayor medida en las mujeres y en el aumento del trabajo en labores del hogar.

¹⁷ El estudio del Banco Mundial (2023) señala que "a pesar del progreso, sólo dos hogares de cada cinco tienen acceso a un paquete de cuatro servicios básicos principales: agua potable, saneamiento, electricidad e internet".

¹⁸ Utilizando el gasto social por función per cápita, expresado en términos reales (dólares americanos constantes de 2010).

6.3. Desigualdad económica y persistentes brechas de género

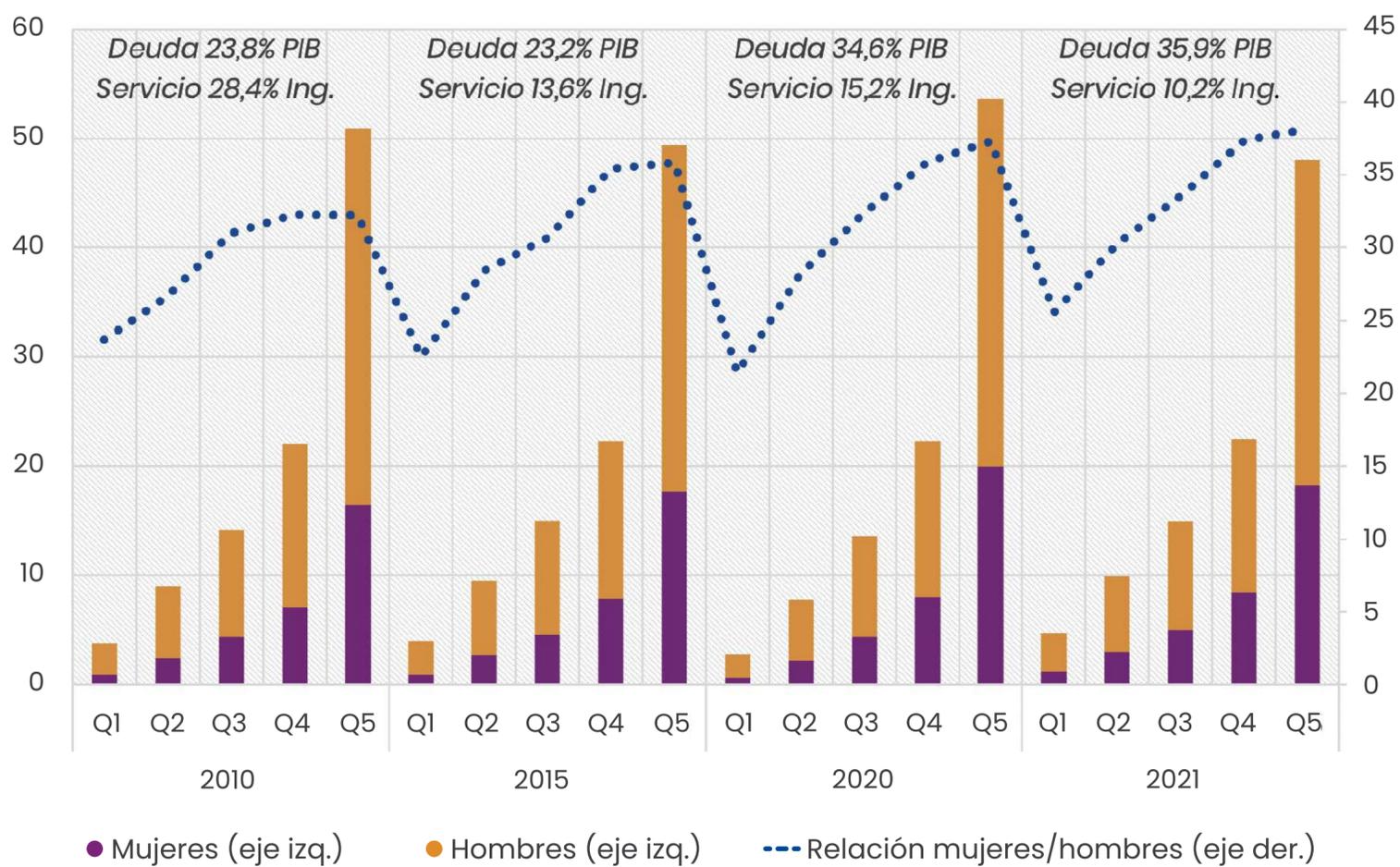
Otro de los problemas importantes en Perú está relacionado a la desigualdad económica. Durante los últimos 20 años en Perú, no se observan cambios o mejoras sustanciales. En términos de la estructura de distribución de los ingresos laborales individuales por quintiles de ingreso, a pesar de que se redujo la participación del quintil de ingresos más alto (Anexo 10). Si bien el índice de concentración de Gini muestra una reducción de la desigualdad en Perú, la participación en la distribución del ingreso nacional en 2021 es la misma que en 2001, con un efecto que puede haber sido causado por la pandemia y revela que existen vulnerabilidades en los avances sociales ante la presencia de un evento imprevisto en la economía del país (Figura 18).



De igual manera, la participación de las mujeres medida por los ingresos laborales individuales es menor a la de sus pares hombres y su relación varía entre un 21-25% en el quintil de ingresos más bajo hasta un 32-38% en el quintil más alto, reflejando la desigualdad al interior de cada quintil y entre ellos (Figura 19).

Mientras una mujer pertenezca a un quintil de ingreso mayor, es más probable que su ingreso laboral individual sea más alto en comparación con un hombre en el mismo quintil. Sin embargo, aún en el quintil más alto, el ingreso laboral de una mujer según la distribución representaría aproximadamente un tercio del de un hombre (línea punteada, Figura 19). Además, estas relaciones no han cambiado significativamente en el tiempo, de hecho, algunas brechas han aumentado con relación a la década pasada.

Figura 19. Distribución de los ingresos laborales individuales por quintiles de ingreso y sexo en Perú (%)



Fuente: CEPAL – CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La deuda entendida como un sistema tiene efectos que permean en la población por diferentes caminos que van desde el uso de la deuda, con destinos que no han beneficiado a los sectores más vulnerables; desde la deuda privada, que reduce significativamente los recursos disponibles en los hogares pobres; desde el peso de la deuda en el presupuesto público, como una restricción; desde el financiamiento del repago, con sistemas tributarios regresivos; y también, desde la deuda social que el Estado mantiene con su población. Todos estos enfoques contribuyen a explicar, de manera particular, la deuda con las mujeres en estrecha relación con la estructura del sistema económico.

Sin embargo, existen vacíos de información y falta de transparencia que podría permitir cuantificar de manera más precisa estos efectos que deben ser incorporados en las decisiones de políticas macroeconómicas. Entre las principales propuestas y demandas están i) la publicación de información regular y pública sobre el uso y destinos de todos los recursos adquiridos con deuda, con identificadores en el presupuesto e informes de ejecución del gasto para su seguimiento; ii) acceso a registros administrativos de la recaudación tributaria desagregada por sexo y por tipo de impuesto, así como socializar el gasto tributario, su costo fiscal y contar con mediciones de sus impactos; iii) estimaciones oficiales del trabajo no remunerado y el peso de las labores de cuidado en la economía nacional (encuestas de uso del tiempo con mayor regularidad); iv) información sobre el endeudamiento privado (de hogares) por sexo y tipo de hogar, lo que permitiría medir los riesgos de caer en pobreza ante un shock de salud, muerte u otro. Finalmente, otra información que podría prepararse tanto desde instancias gubernamentales, como otras instituciones independientes se relaciona con evaluaciones de impacto de la deuda y/o diseño de impuestos sobre las mujeres o sobre otras variables de la Agenda 2030 y el plan de desarrollo nacional.

Independientemente del nivel de endeudamiento y su peso en las finanzas públicas, los datos para el caso peruano revelan que la reducción del peso de la deuda con respecto al PIB no se ha traducido en mejores condiciones para las mujeres, continúan viviendo en condiciones más precarias que sus pares hombres y enfrentan más obstáculos para recuperarse de las crisis. Las desigualdades estructurales persisten.



El uso de reglas fiscales y el estancamiento del gasto social previo a la pandemia afecta a la expansión de servicios públicos y terminan trasladando los costos al trabajo no remunerado y de cuidado de las mujeres; sin embargo, los niveles de deuda pública y servicio relativamente bajos en Perú, podrían haberse traducido en un mayor esfuerzo estatal que el observado con el fin de mejorar las condiciones económicas de los más pobres, de las mujeres y otras poblaciones vulnerables. Considerando que el peso del servicio en el presupuesto ha reducido, el uso y destino de los recursos públicos, podría haber impulsado avances más significativos en materia de pobreza, desigualdad y ODS en los últimos años.

Asimismo, se ha evidenciado una fragilidad en los avances sociales logrados durante los últimos años, previos a la pandemia, y que se revirtieron rápidamente en 2020. Si bien se observa alguna recuperación en 2021 en los indicadores estudiados aquí, las brechas con las mujeres han vuelto a los niveles previos o se han acrecentado retrocediendo incluso décadas. Entre las posibles hipótesis detrás del deterioro de estos indicadores para las mujeres y su relación con el endeudamiento, se podría plantear que el crecimiento económico experimentado durante los años del boom de commodities ha tenido incidencia en la reducción de la relación deuda/PIB, pero no ha favorecido a las mujeres (ha sido un crecimiento 'pro-hombre') ni tampoco a la reducción de desigualdades. Así, el crecimiento y la deuda tienen un impacto macroeconómico, pero con un reducido efecto multiplicador a nivel micro. Este punto podría profundizarse en futuras investigaciones.

La deuda soberana de una u otra forma repercute en el bienestar presente y futuro de las personas, y como se ha documentado ampliamente, los impactos son normalmente negativos. Las estrategias de manejo de la deuda inclinadas hacia una sostenibilidad financiera únicamente podrían agravar las desigualdades y vulnerabilidades. En un contexto donde existe un sistema tributario que recauda poco y de forma regresiva, como en Perú, la deuda termina siendo pagada por los grupos más pobres y quienes menos se benefician con los recursos provenientes de la deuda. Así se genera también una deuda social del Estado con las mujeres.

Se requerirá introducir una política fiscal con enfoque de género y derechos en todos sus elementos, así como incluir esta mirada en la aproximación a sostenibilidad de deuda que se utiliza en Perú. Más allá del cumplimiento de las reglas fiscales y políticas de austeridad, es necesario considerar los efectos en las mujeres y otros grupos vulnerables en un país que ya es altamente desigual. Será necesario también plantear cómo ampliar el espacio fiscal a través de una reforma del sistema tributario con justicia y equidad, y el acceso a fuentes de financiamiento concesionales.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Sánchez, M. D. (2021).** *La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 217 (LC/TS.2021/105). Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47210-la-politica-fiscal-enfoque-genero-paises-america-latina>
- Astudillo, K.; Fretes, V.; Pessino, C.; Rossignolo, D. (2022).** *Making the invisible visible: applying a gender perspective to strengthen tax policy in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004350>
- Banco Central de Reserva del Perú – BCRP. (2023).** *Estadísticas y series anuales*. [Conjunto de datos]. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
- Banco Mundial. (2022).** *Estadísticas de la Deuda Internacional*. [Conjunto de datos]. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038015/international-debt-statistics>
- Banco Mundial. (2023).** *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Grupo Banco Mundial, Oficina Lima, Perú. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042523145515085/pdf/P176738041a16e0100a70e0c7343035f58e.pdf>
- Bejarano, R. (2022).** *Flujos financieros ilícitos en Perú y su impacto en la garantía de los derechos humanos*. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/04/Flujos-financieros-ilicitos-en-Peru-y-su-impacto-en-la-garantia-de-los-derechos-humanos_.pdf
- Bohoslavsky, J. P. (2016).** Economic inequality, debt crises and human rights. *Yale Journal of International Law*, 41(2), 177-200. <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/1581/files/2016/10/J-Bohoslavsky-Special-Edition-11nf9v3.pdf>
- Cárdenas, J. (6 de febrero de 2023).** Perú, el cuarto país más desigual en el mundo. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2023/02/06/peru-es-el-cuarto-pais-desigual-del-mundo-latinometrics-desigualdad-en-el-peru-informe-la-desigualdad-global-2022-346812>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA. (2014).** *Sesgos de género en el sistema tributario*. Boletín del grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo N° 7. <https://cedla.org/publicaciones/pfyd/cartilla-del-gspf-7b-sesgos-de-genero-en-el-sistema-tributario/>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2022).** *CEPALSTAT*. [Conjunto de datos interactivos]. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Correa, N. (2021).** *Protección social y lucha contra la pobreza*. Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. https://gobierno.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2021/12/dp_proteccion_social_pobreza.pdf
- Fondo Monetario Internacional. (2023).** *Base de datos del Informe de Perspectivas de la Economía Mundial*. [Conjunto de datos]. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>
- Fuertes, P.; y Velazco, K. (2017).** *El caso del Perú. Servicios públicos básicos, evasión y elusión tributaria 2006-2016: impacto en las mujeres y niñas*. Internacional de Servicios Públicos – ISP. http://world-psi.org/sites/default/files/informe_peru.pdf
- Georgieva, K. (13 de julio de 2022).** *Cómo puede responder el G-20 ante un panorama económico cada vez más sombrío*. *IMF Blog*. Fondo Monetario Internacional – FMI. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/07/13/blog-how-g20-can-respond>
- Guillem, A. (2023).** *Resultados del endeudamiento con el FMI sobre los cuerpos de las mujeres en Ecuador*. Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES. <https://cdes.org.ec/web/resultados-del-endeudamiento-con-el-fmi-sobre-los-cuerpos-de-las-mujeres-en-ecuador/>
- Instituto Nacional de Estadística e Información de Perú – INEI. (2022).** *Estadísticas de empleo*. [Conjunto de datos]. <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>
- Jaramillo, M. (2013)** *The Incidence of social spending and taxes in Peru*. Commitment to Equity, CEQ Working Paper, 9. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/1204-the-incidence-of-social-spending-and-taxes-in-peru/>
- Jones, T.; Rodríguez, C.; Vásconez, A; King, K. (29 de junio de 2022).** *Un enfoque feminista de los problemas de la deuda soberana: ¿cómo pasar de la sostenibilidad de la deuda a la sostenibilidad del cuidado?* [Conferencia]. The International Association for Feminist Economics – IAFFE, the 30th IAFFE Annual Conference. Geneva, Switzerland. https://www.conftool.org/iaffe2022/index.php?page=browseSessions&path=adminSessions&cols=3&form_session=330&mode=table
- Lahura, E.; y Segovia, C. (2021).** *Política tributaria, distribución del ingreso y diferencias de género en el Perú*. Documento de trabajo N° 010-2021. Banco Central de Reserva del Perú – BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2021/documento-de-trabajo-010-2021.pdf>
- LATINDADD y Jubilee USA. (2023).** *Atlas de Vulnerabilidades: Países en desarrollo frente a la pandemia*. [Conjunto de datos]. <https://vulnerabilityatlas.org/>

- Lienau, O. (2016).** Connecting Sovereign Debt to Questions of Justice. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 110, 123-126. <https://doi.org/10.1017/S0272503700102782>
- Lumina, C. (2013).** Sovereign debt and human rights. En Naciones Unidas (Ed.), *Realizing the Right to Development* (pp.289-301). Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/f3cf1b6e-en>
- Maebayashi, N., & Konishi, K. (2021).** Sustainability of Public Debt and Inequality in a General Equilibrium Model. *Macroeconomic Dynamics*, 25(4), 874-895. <https://doi.org/10.1017/S1365100519000336>
- Mencías, J. (2022).** *Manejo de deuda en Perú: reglas fiscales, derechos y desarrollo humano*. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/03/Manejo-de-deuda-ESPAN%CC%83OL-.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú – MEF. (2022a).** *Informe Anual de la Deuda Pública 2021*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2021.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú – MEF. (2022b).** *Marco Macroeconómico Multianual 2023 -2026*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú – MEF. (2022c).** *Reporte Fiscal Trimestral: Seguimiento de las Reglas Macrofiscales. IV Trimestre 2022*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Informe_Trimestral_de_Reglas_Fiscales_IV_Trim2022.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú – MEF. (2023).** *Deuda del Sector Público. Reporte 2022. [Conjunto de datos]*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101940&lang=es-ES&view=article&id=3030
- OCDE et al. (2023).** *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.
- Ortiz, I; y Cummins, M. (2022).** *End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25*. https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report
- Salti, N. (2015).** Income inequality and the composition of public debt. *Journal of Economic Studies*, 42(5), 821-837. <https://doi.org/10.1108/JES-01-2014-0015>
- Segovia F., C. (2020.).** *Política tributaria y diferencias de género en la distribución de ingresos en el Perú*. [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/17265>

- Serafini, V. y Fois, M. (2021).** *Mujeres, deuda y desigualdades de Género*. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final-1.pdf>
- Stotsky, J. (1997).** How Tax Systems Treat Men and Women Differently. *Finance & Development*, 34(1), 30–33 Fondo Monetario Internacional – FMI. Washington DC. <https://doi.org/10.5089/9781451953206.022>
- Stotsky, J. (2005).** Sesgos de género en los sistemas tributarios. En Pazos, M (Direc.), *Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España. https://www.ief.es/docs/investigacion/genero/FG_Stotsky.pdf
- Stubbs, T.; y Kentikelenis, A. (2018).** Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications. En Bantekas, I.; y Lumina, C. (Eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 359–380). Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198810445.003.0020>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT. (2021).** *Principales gastos tributarios para el año 2022*. Informe N° 000037-2021-SUNAT/IV3000. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Gastos_Tributarios_2022.pdf

9. ANEXOS

Anexo 1. SALDO Y SERVICIO DEUDA EXTERNA POR REGIONES – ECONOMÍAS EMERGENTES Y EN DESARROLLO

Deuda bruta del gobierno general por región seleccionada, 2019 – 2025 (en % del PIB)

Región	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Economías emergentes y en desarrollo	55,13	64,77	64,26	64,58	67,54	68,80	72,15
América Latina y el Caribe	67,95	76,85	71,56	69,40	68,21	68,94	69,69
Asia emergente y en desarrollo	58,89	68,82	70,31	73,74	77,63	81,02	84,37
Oriente Medio y Asia Central	46,16	56,96	52,69	44,68	44,11	42,76	42,92
África Subsahariana	49,78	57,04	56,56	56,30	55,52	53,93	53,14

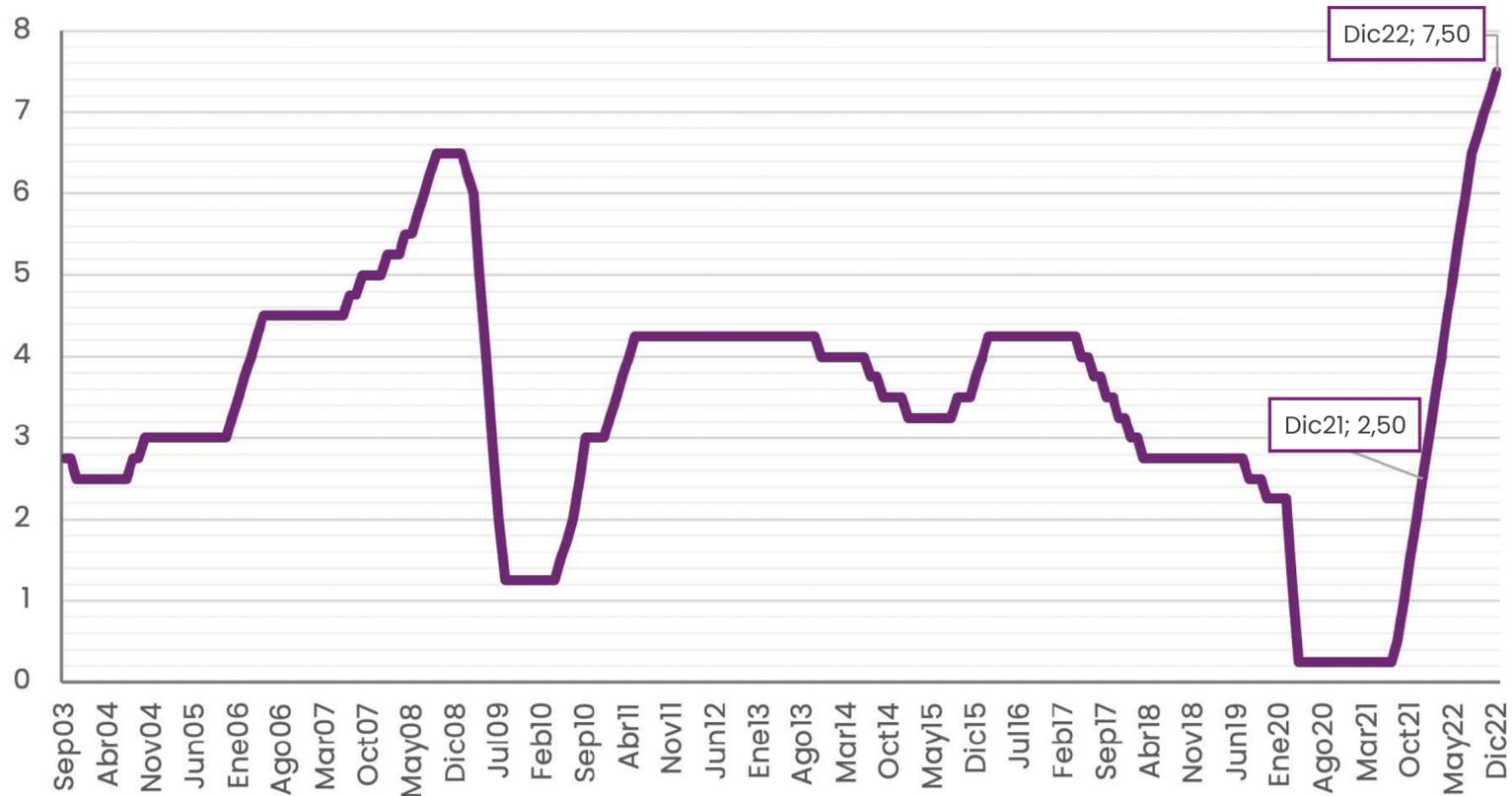
Indicadores servicio deuda externa por región seleccionada, 2019 – 2024

Región	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Porcentaje del PIB						
Economías emergentes y en desarrollo	11,22	11,31	10,57	10,58	10,00	9,61
América Latina y el Caribe	13,05	15,09	12,49	11,27	10,51	9,99
Asia emergente y en desarrollo	10,36	9,66	9,43	10,30	9,25	9,18
Oriente Medio y Asia Central	10,58	12,18	9,51	9,18	8,96	7,57
África Subsahariana	6,64	6,38	6,55	5,70	7,17	5,70
Porcentaje de exportaciones de bienes y servicios						
Economías emergentes y en desarrollo	42,08	46,86	37,67	35,06	36,60	36,10
América Latina y el Caribe	51,74	60,58	43,60	37,29	37,70	36,02
Asia emergente y en desarrollo	47,47	48,21	41,48	41,46	41,12	41,81
Oriente Medio y Asia Central	21,73	29,98	21,22	18,81	20,91	18,74
África Subsahariana	28,10	33,31	26,62	21,47	28,71	23,67

Fuente: FMI, Perspectivas de la economía mundial, base de datos abril de 2023

Anexo 2. TASA POLÍTICA MONETARIA PERÚ

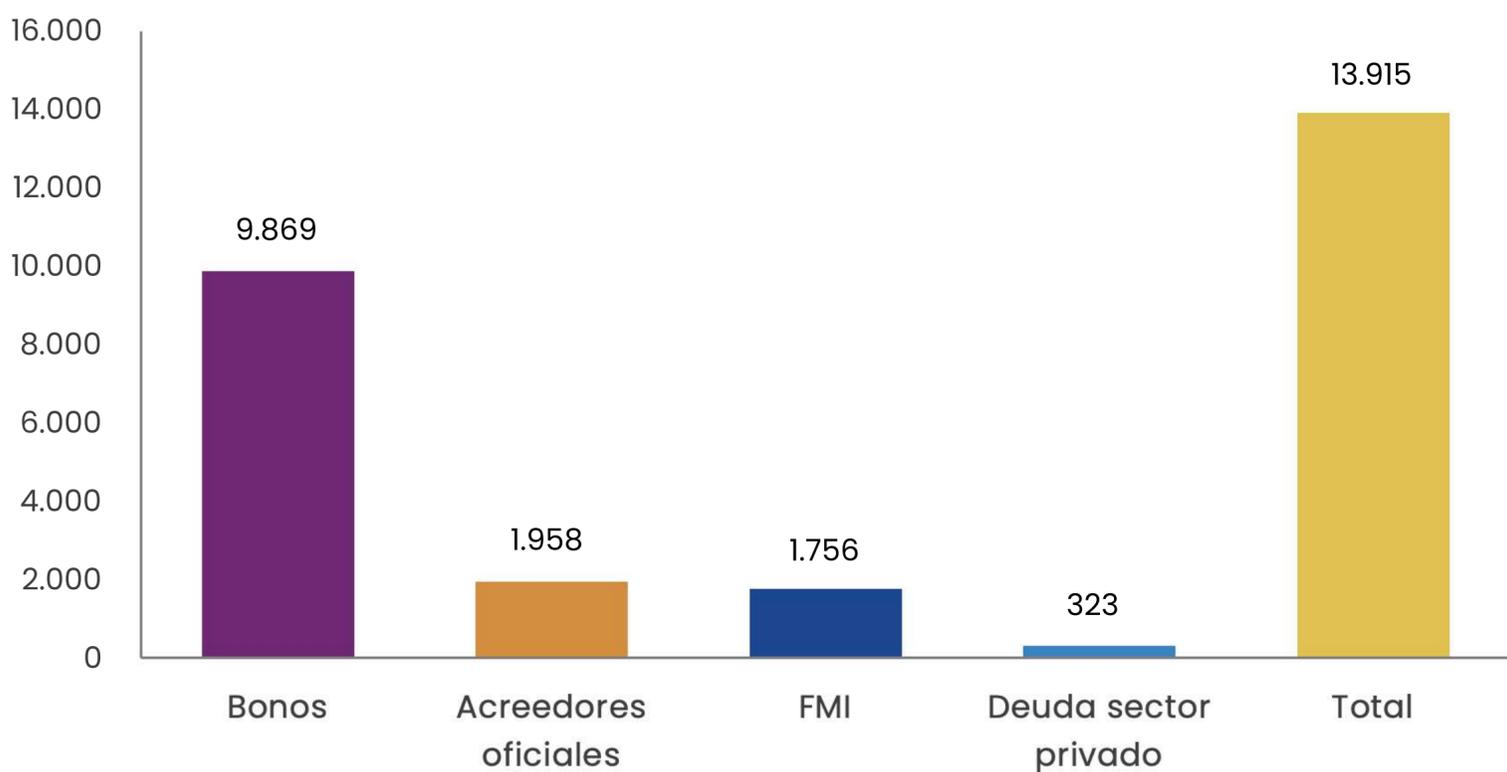
Tasa de Referencia de la Política Monetaria Banco Central de Reserva de Perú, septiembre 2003 – diciembre 2022 (en %)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Reserva del Perú

Anexo 3. EMISIÓN NUEVA DEUDA EXTERNA

Perú 2021 (millones US\$)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial

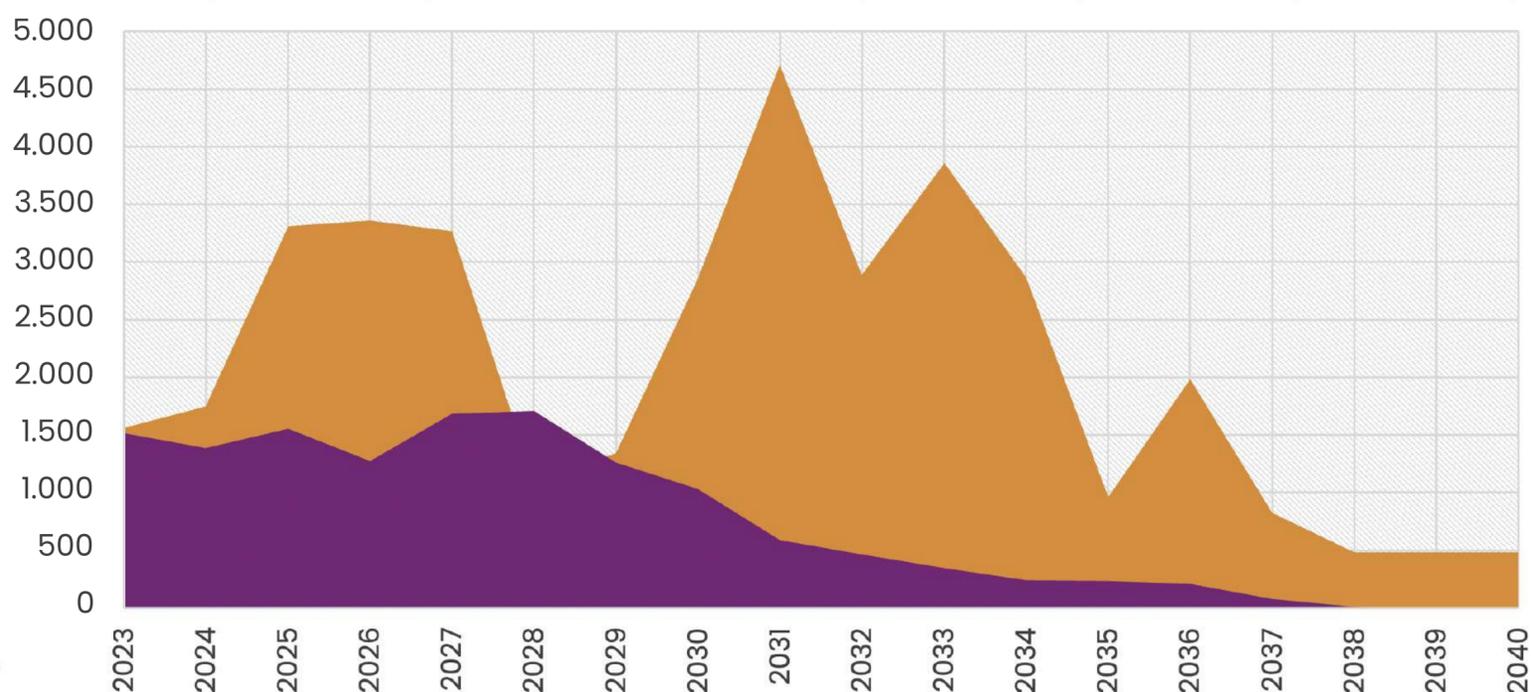
Anexo 4. INDICADORES CLAVE Y PROYECCIÓN SERVICIO DEUDA PÚBLICA

Perú: Indicadores servicio deuda pública total

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En % ingresos corrientes (gobierno central)	9,4	9,4	13,7	13,4	13,6	22,4	25,3	17,6	25,6	15,2	10,2	13,6
En % ingresos tributarios	11,0	11,0	15,8	15,4	15,3	25,3	29,3	20,1	29,3	17,4	11,4	15,5
En % gastos totales (gobierno central)	10,0	10,0	13,9	13,1	11,6	19,4	20,7	15,5	22,4	9,3	8,5	12,2
En % PBI	1,8	1,8	2,6	2,6	2,3	3,4	3,8	2,8	4,2	2,3	1,8	2,6

Fuente: Cálculos propios con información del Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Reserva de Perú

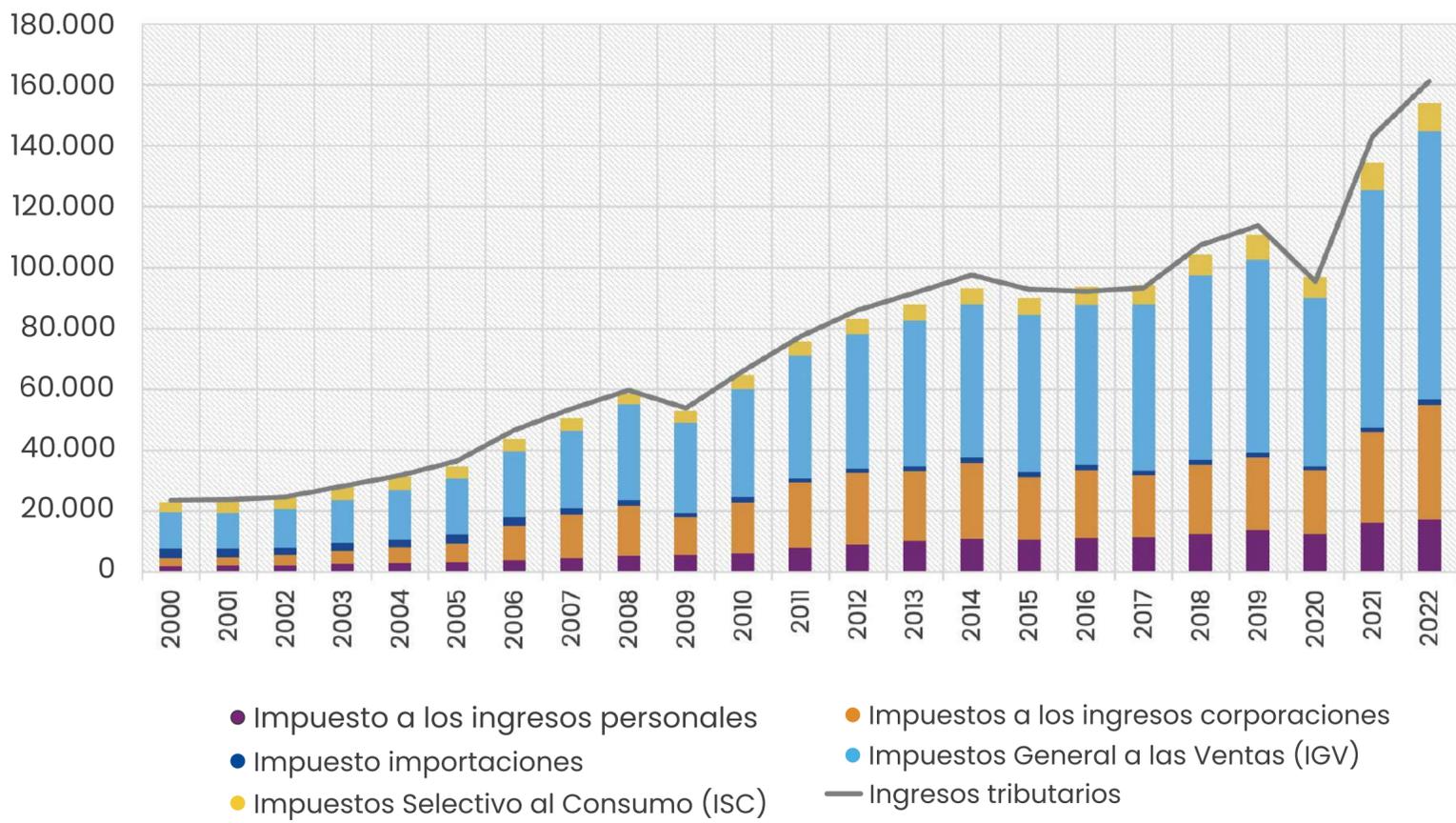
Perú: Servicio deuda externa pública proyectado (en millones US\$)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

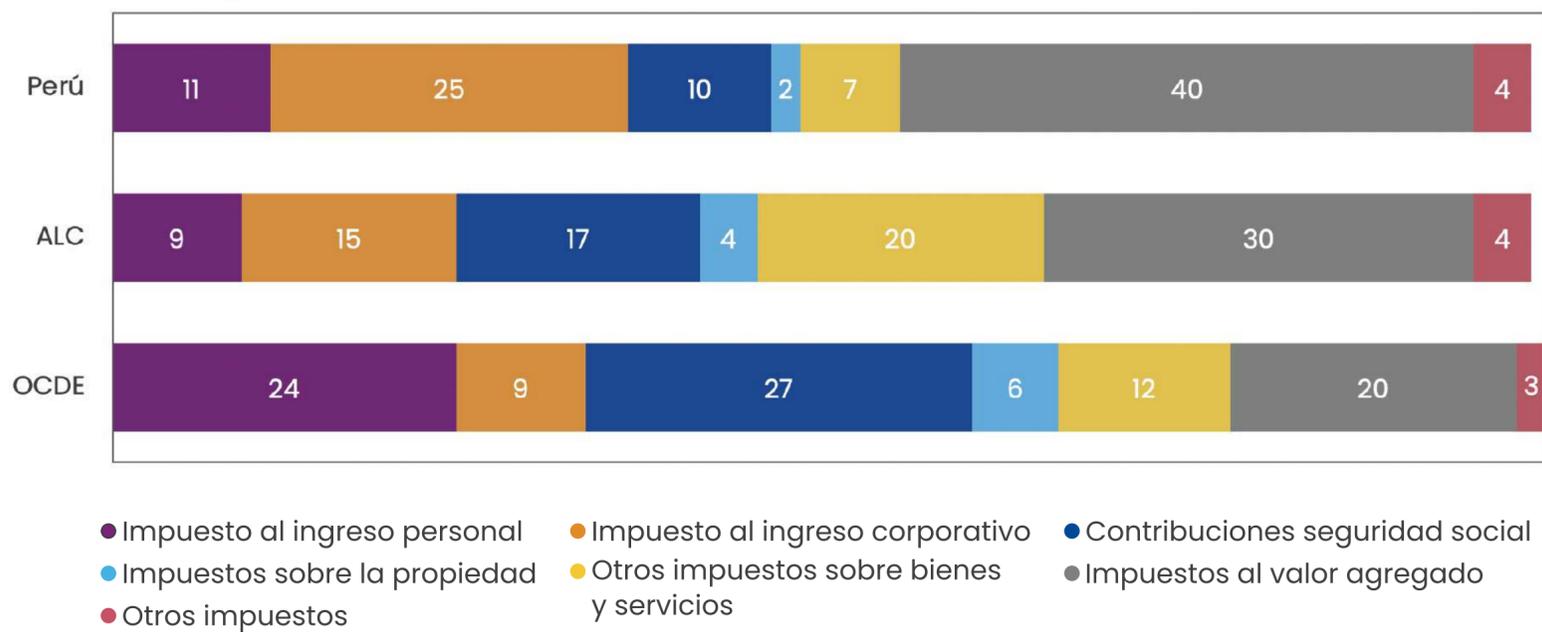
Anexo 5. ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Perú: Ingresos tributarios del gobierno general (en millones de soles), 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Estructura tributaria comparada (%), 2021

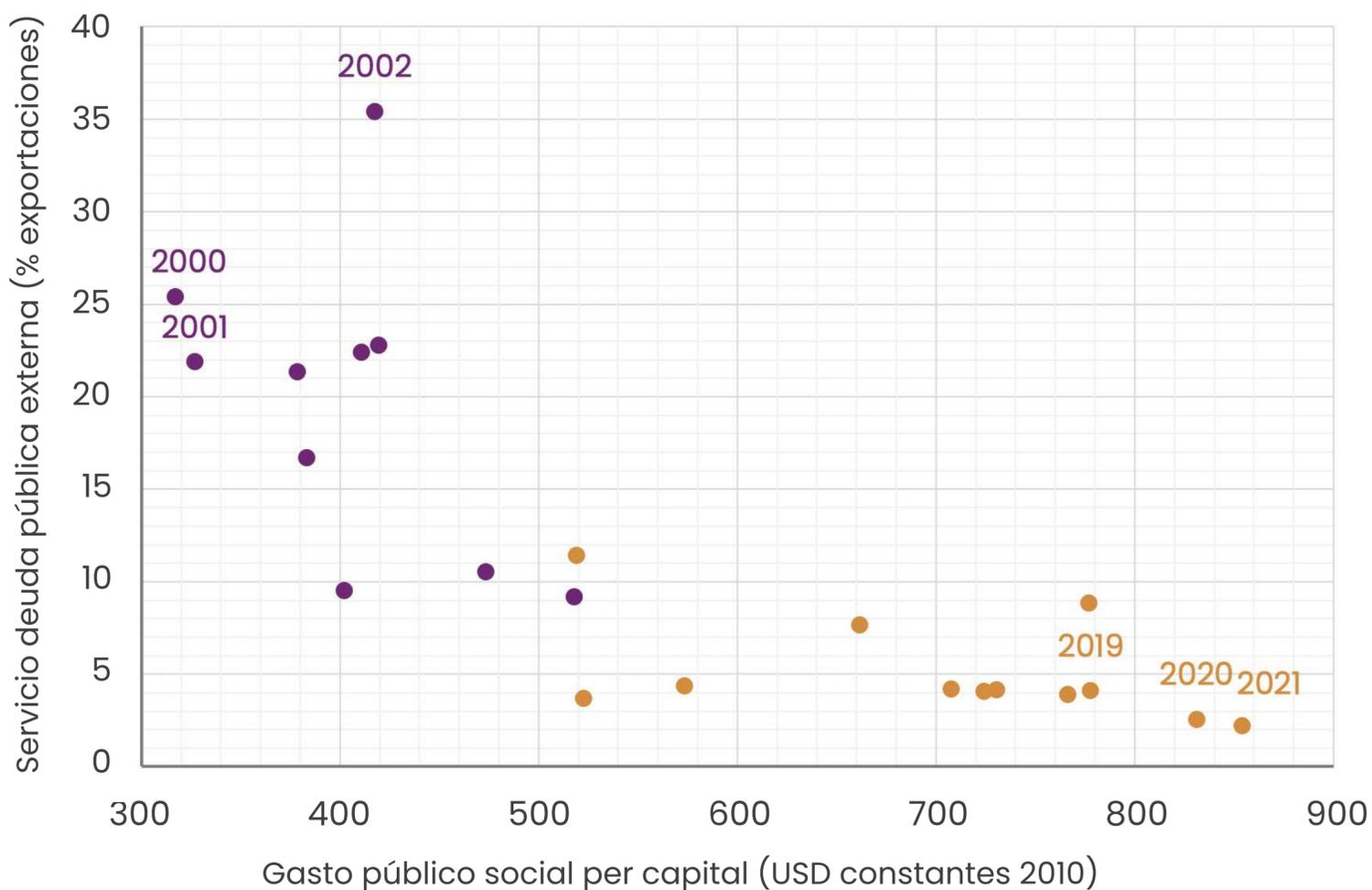


Nota: Representa la media no ponderada de 25 países de ALC. Excluye a Cuba y Venezuela por problemas de datos. Ecuador excluido de la media para los IIC e IIP, ya que no se dispone de un desglose suficiente. Para la media de la OCDE se utilizan los datos de 2020, ya que los de 2021 no están disponibles

Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 - Perú (OCDE et al., 2023). [Enlace](#)

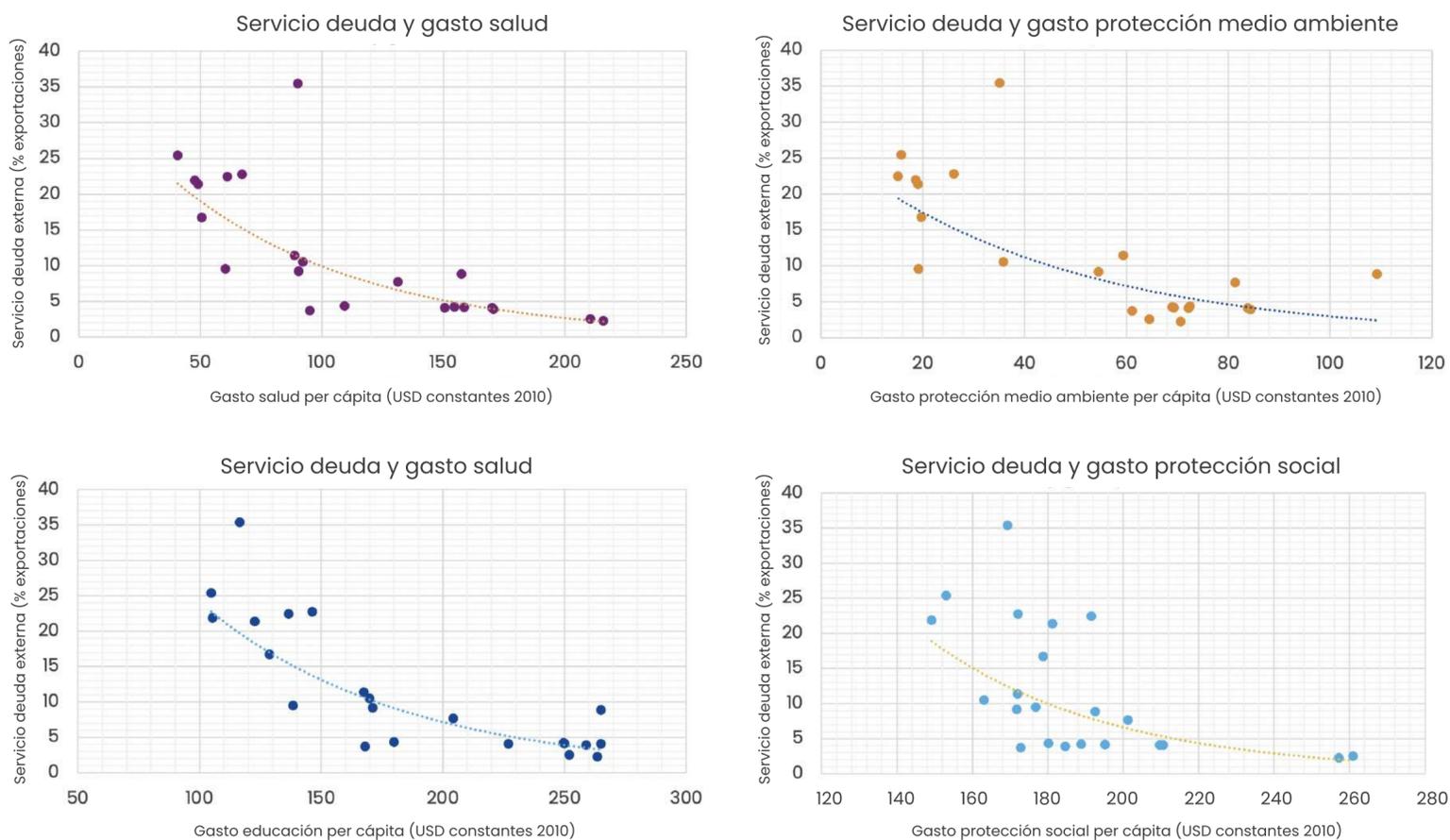
Anexo 6. SERVICIO DEUDA EXTERNA COMPARATIVO AL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Gasto público social y servicio deuda pública externa, 2000 – 2021



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL y Banco Mundial

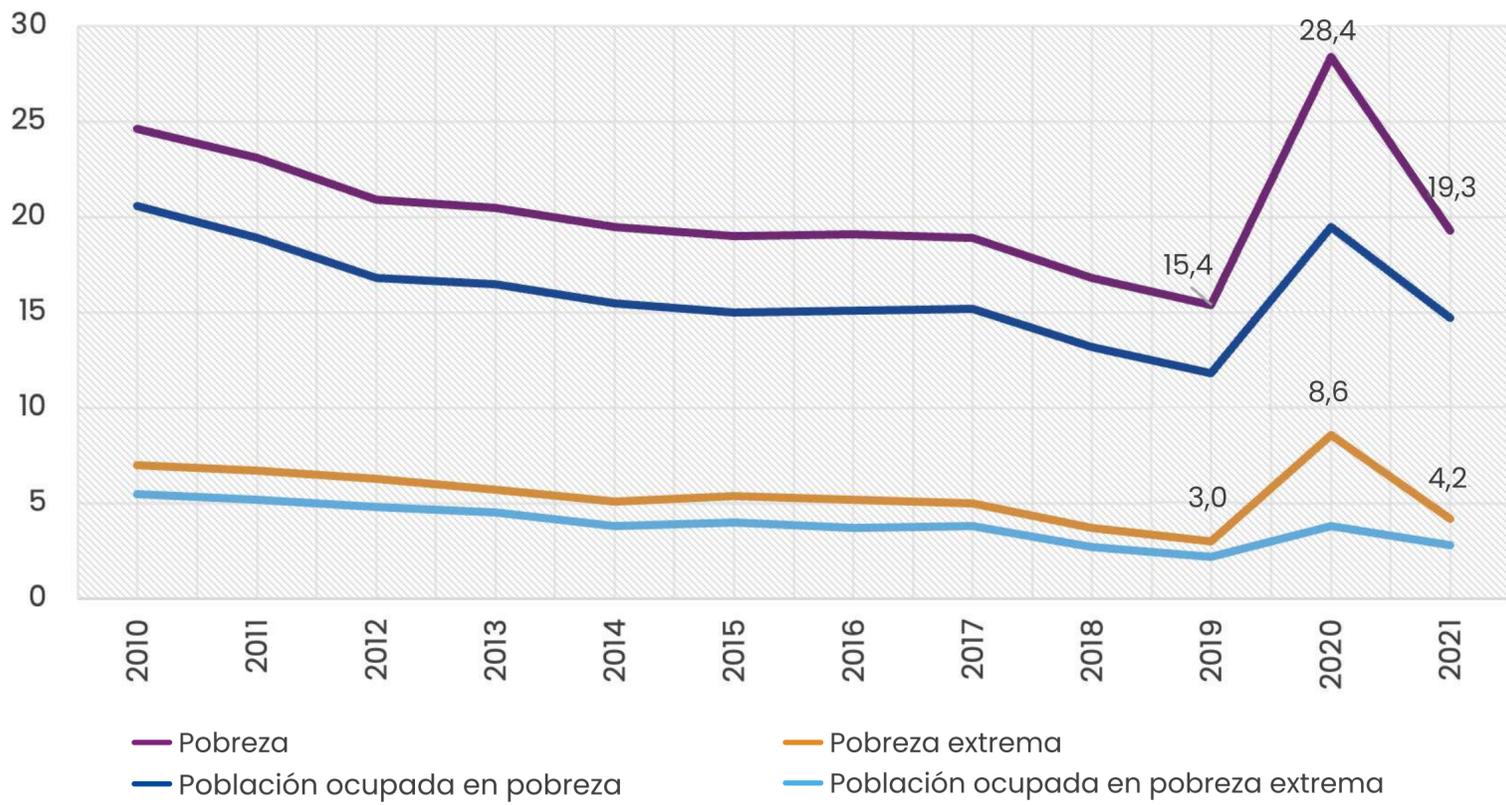
Gasto público social por funciones seleccionadas y servicio deuda pública externa, 2000 – 2021



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL y Banco Mundial

Anexo 7. POBREZA

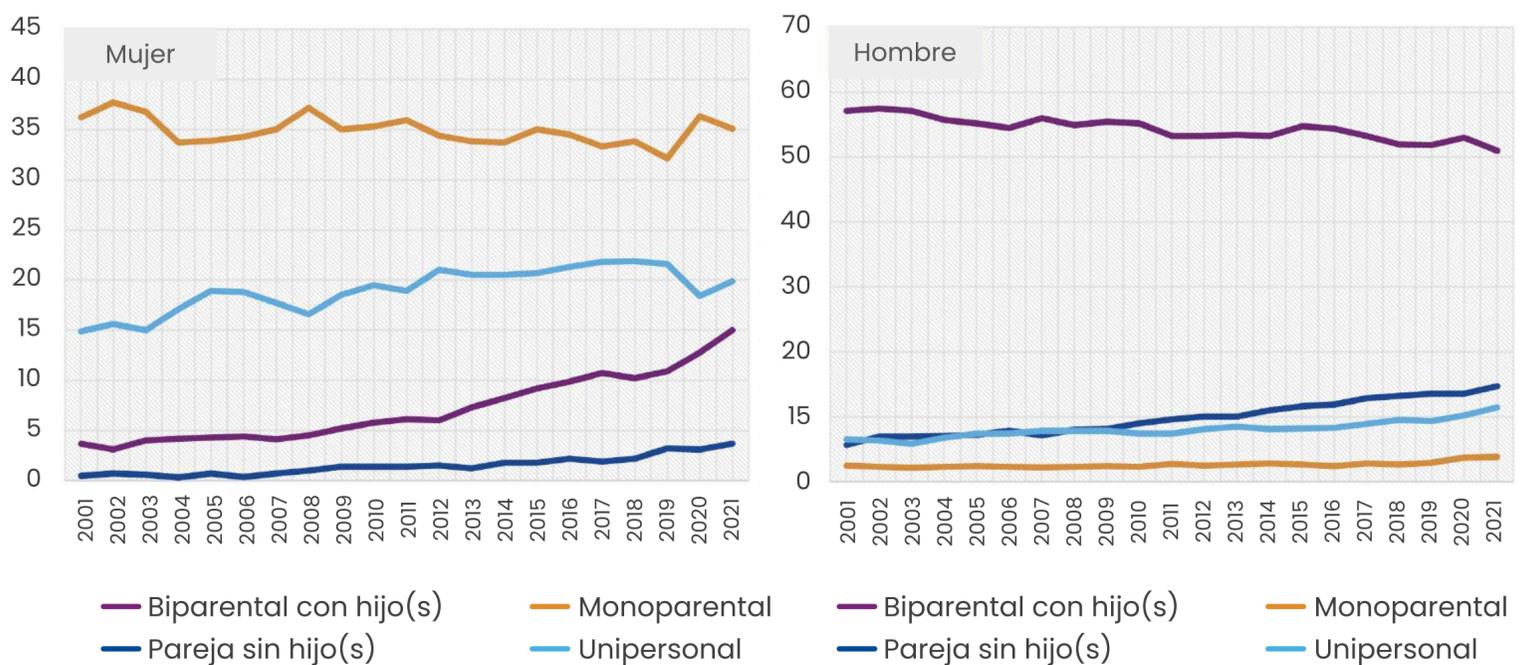
Perú: Población (ocupada) en situación de pobreza y pobreza extrema, 2010 – 2021 (en %)



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

Anexo 8. TIPOS DE HOGARES SEGÚN SEXO JEFE/A DE HOGAR

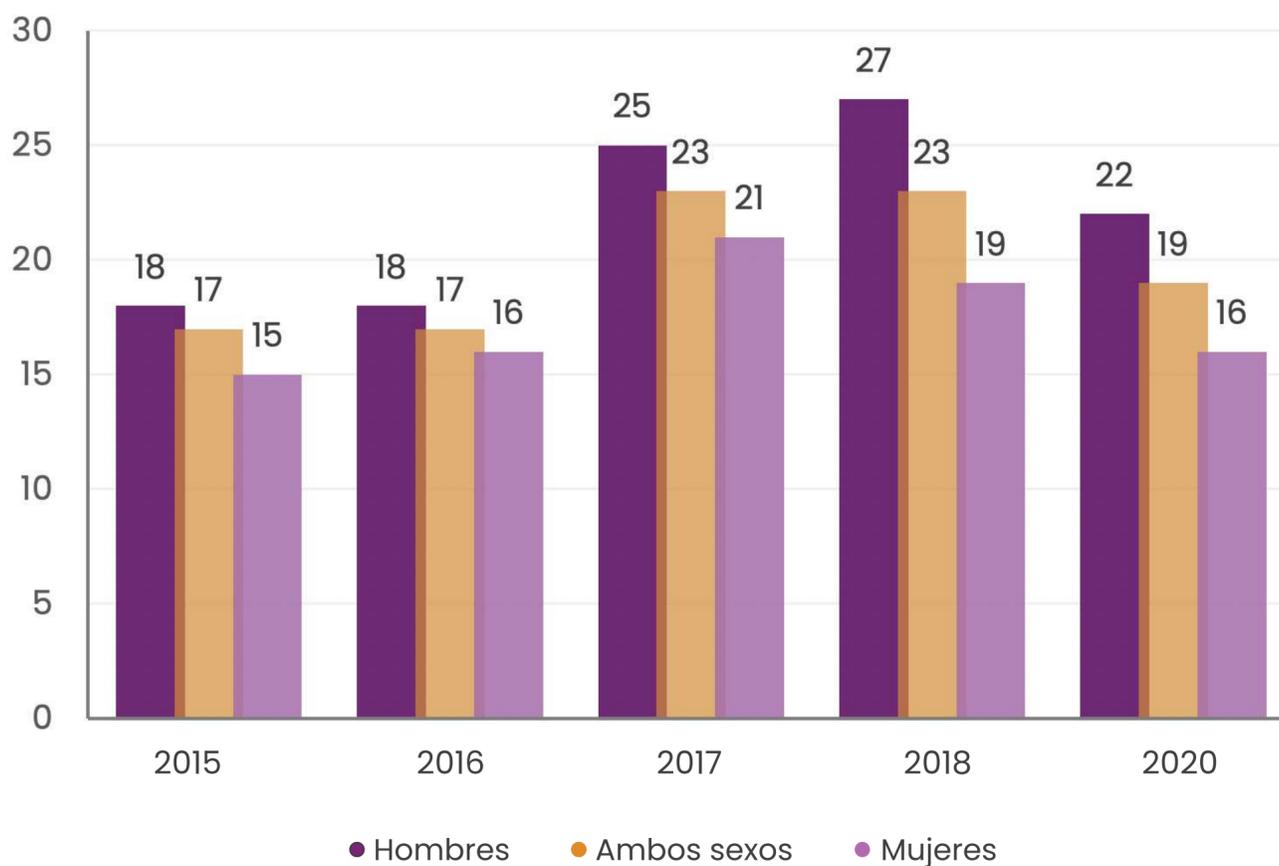
Perú: Tipos de hogares por sexo del jefe de hogar según (en %)



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

Anexo 9. MIGRACIÓN

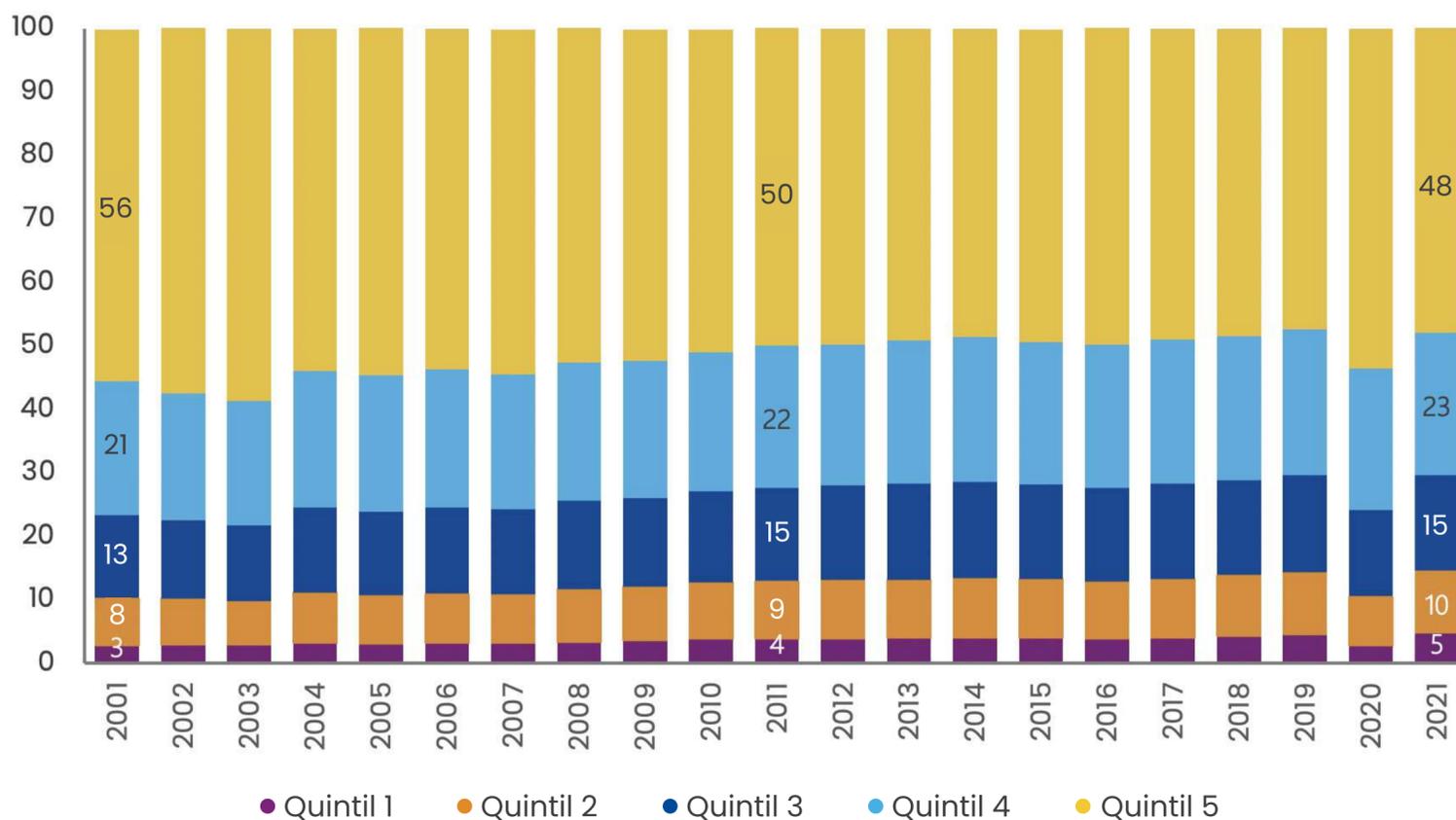
Población que ha pensado en migrar a otro país según sexo en Perú (%)



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

Anexo 10. DESIGUALDAD ECONÓMICA

Perú: Distribución de los ingresos laborales individuales por quintiles de ingreso (%)



Fuente: CEPAL - CEPALSTAT. Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

Anexo II. RESUMEN INDICADORES DE DEUDA, FISCALES Y SOCIALES EN PERÚ

Año	Stock deuda pública			Servicio deuda pública			Gasto público social			Pobreza			Brechas de género - Empleo				Brechas de género - Ingresos		
	Millones de US\$	% PBI	Millones de US\$	% Ingresos tributarios GC	%gasto GC	Per cápita en US\$ (constantes de 2010)	%PBI	Pobreza	Índice feminidad pobreza	TDA mujeres	Brecha (M-H)	Mujeres ocupadas sectores baja productividad	Brecha (M - H)	Mujeres sin ingreso propio	Brecha (M - H)	Mujeres que no les alcanza			
2004	24.466,0	44,7	2.984,3	32,8	26,4	383,2	10,0	43,7	104,2	8,2	1,9	71,0	14,5	39,5	23,1	72			
2005	22.279,3	41,8	5.777,7	53,0	43,6	410,9	10,3	46,8	105,9	7,5	0,6	70,6	14,6	42,6	23,9	68			
2006	21.971,6	33,8	3.256,2	23,3	21,9	402,2	9,3	41,3	104,8	7,2	1,9	70,1	15,9	38,7	23,5	57			
2007	20.081,4	29,6	8.322,9	49,7	46,6	419,5	8,9	35,8	106,3	6,8	1,5	67,3	13,6	33,4	21,0	58			
2008	19.237,2	26,5	4.709,6	23,6	22,8	473,3	9,2	31,8	107,3	6,6	1,6	67,7	14,9	30,7	18,9	67			
2009	20.600,3	26,7	3.923,0	22,5	17,6	517,9	10,1	28,8	106,7	5,9	0,5	67,2	16,2	29,4	17,8	60			
2010	19.904,6	23,8	7.525,1	33,0	28,2	519,0	9,4	24,6	108,5	5,8	1,5	67,7	15,9	26,9	16,1	57			
2011	20.203,9	21,6	3.030,1	11,0	10,0	522,7	9,1	23,1	109,9	5,1	0,6	65,5	12,8	27,6	16,3	52			
2012	20.401,7	19,9	3.457,3	10,8	10,0	573,4	9,4	20,9	110,3	5,1	1,4	64,2	13,2	26,8	16,3	n.d.			
2013	18.777,8	19,2	5.236,0	15,8	13,9	661,6	10,3	20,5	109,8	5,2	1,2	64,7	14,6	26,5	15,8	44			
2014	19.764,4	19,9	5.175,7	15,4	13,1	724,1	11,1	19,5	110,2	4,6	0,7	63,9	12,5	25,5	14,6	n.d.			
2015	23.630,0	23,2	4.336,9	15,3	11,6	730,5	11,0	19,0	107,5	4,1	0,1	64,1	11,8	24,4	15,0	39			
2016	23.761,5	23,7	6.678,4	25,3	19,4	707,6	10,3	19,1	110,3	5,1	0,5	63,9	10,4	24,0	14,7	42			
2017	22.710,3	24,7	8.148,2	29,3	20,7	777,0	11,2	18,9	108,2	4,9	0,3	65,4	11,8	23,5	14,1	54			
2018	22.977,0	25,6	6.402,9	20,1	25,5	766,4	10,9	16,8	110,1	5,0	0,9	65,3	11,4	23,1	13,6	56			
2019	22.553,6	26,6	9.722,4	29,3	22,4	778,1	11,0	15,4	113,6	5,0	1,0	65,9	11,9	23,1	13,2	n.d.			
2020	32.469,4	34,6	4.633,2	17,4	9,3	831,4	13,3	28,4	106,0	9,0	0,2	67,2	8,0	21,4	5,9	61			
2021	45.533,4	35,9	4.122,1	11,4	8,5	854,0	12,3	19,3	112,5	7,7	1,7	69,2	8,4	25,8	13,4	n.d.			

Fuente: BCRP, MEF, CEPAL



Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social