



## Un rompecabezas pro-pobre para el Perú de 2015

Gustavo Yamada

Profesor de Economía e Investigador de la Universidad del Pacífico

**Síntesis:** ¿Cuán posible es que el Perú alcance el 2015 los objetivos de desarrollo del milenio? Un grupo de investigadores de la Universidad del Pacífico intentó resolver esta interrogante elaborando un modelo contable que permitiera evaluar dicha probabilidad, así como hacer una valoración preliminar de los costos monetarios que esto implicaría. El autor presenta los resultados referidos al primer objetivo relacionado con la reducción de la pobreza extrema y el hambre.

De mantenerse las tendencias de las cuatro últimas décadas, en el 2015 el Perú podría tener el mismo número de pobres que en la actualidad (14 millones), 680 mil niñas asistirían a la primaria en edad normativa, 42 mil mujeres podrían morir por no acceder a servicios de salud al momento del parto y 200 mil niños estarían desnutridos. Este posible, pero no deseable, escenario debe ser evitado con el decidido concurso del Estado, los agentes económicos y la sociedad civil peruana.

En la Cumbre del Milenio del 2000, el Perú y todos los demás estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) en las áreas de reducción de la pobreza, hambre, educación, salud, equidad de género, medio ambiente y otros aspectos del desarrollo, fijándose metas cuantitativas para cumplirse hasta el 2015.<sup>1</sup>

Por encargo de la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú, un grupo de investigadores del área social del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico<sup>2</sup> se dedicó durante ocho meses a construir, integrar, simular y costear preliminarmente un conjunto de modelos que permitieran identificar cuáles son las variables de política más representativas para explicar el comportamiento de 16 indicadores relacionados con los primeros cinco ODM en el caso peruano. Los indicadores expresan cuantitativamente las principales aristas de los problemas de los pobres en el Perú: el hambre, la educación, la equidad y la salud. Los modelos intentaron simular el posible comportamiento futuro de los indicadores y señalar un conjunto sugerente de medidas de política que coadyuven al cumplimiento de las metas para cada indicador.

Los resultados de estos modelos han servido de insumo para la elaboración del informe conjunto de las Naciones Unidas y el gobierno peruano sobre el estado de avance y perspectivas de cumplimiento de los ODM<sup>3</sup> y deberían generar un debate académico y político sobre las mejores estrategias, políticas y programas necesarios al nivel macro e

<sup>1</sup> Por ejemplo, entre 1990 y el 2015 se debe reducir la incidencia de la pobreza extrema y del hambre a la mitad, la mortalidad infantil en dos terceras partes y la mortalidad materna en tres cuartas partes. El esfuerzo más reciente de las Naciones Unidas para poner en la palestra internacional nuevamente el tema aparece en “Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Nueva York.

<sup>2</sup> Arlette Beltrán, Juan Francisco Castro, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada fueron los investigadores principales del proyecto mientras que José Gallegos, Pablo Lavado y Diego Winkelried trabajaron como asistentes del proyecto. El reporte completo de la metodología y resultados se puede consultar en “Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Alcanzando las Metas”, PNUD, 2004.

<sup>3</sup> “Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión”, ONU y Gobierno del Perú, 2004.



intersectorial para mejorar las perspectivas de cumplimiento de los ODM en el caso peruano.

## Aspectos metodológicos

Para elaborar estos modelos de predicción fue preciso armar un “rompecabezas” compuesto por dos partes importantes: primero, se planteó un modelo de simulación macroeconómico contable que permitiera conocer qué combinaciones de crecimiento económico y redistribución de los ingresos se requerían para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza hacia el año 2015; segundo, se propuso una serie de modelos microeconómicos con capacidad para identificar las variables de políticas de alimentación-nutrición, educación, género y salud que serían relevantes para generar cambios en los respectivos indicadores de los ODM.

Del mismo modo, fue indispensable la combinación de hasta tres tipos de “medidas de política”:

1. Un crecimiento de la economía que se traduzca, efectivamente, en una mayor capacidad adquisitiva y bienestar para los pobres.
2. La redistribución de los ingresos, entendiéndose ésta como la reasignación de los mismos con el objetivo de mejorar la equidad y, por tanto, incrementar el bienestar de los pobres.
3. La aplicación de medidas de política social específicas para atender las necesidades de desarrollo humano de los pobres.

Estas medidas se combinaron integrando los modelos (armando el “rompecabezas”) que hacen visibles las interrelaciones entre el crecimiento, la redistribución y las acciones de política específicas de educación, género, alimentación-nutrición y salud. Para ello se distinguieron tres grandes bloques de ‘piezas’ y dos escenarios:

1. Bloque 1, escenario 1: Un primer bloque que tiene como pieza central la combinación de crecimiento y redistribución de ingresos que requiere el Perú para alcanzar la meta de pobreza al 2015. A partir de la exploración de las diferentes combinaciones se pudo tener una mejor idea del comportamiento de los ingresos y gastos de las familias y de la incidencia de la pobreza que, a su vez, resulta vital para comprender la evolución posible de las condiciones de educación, nutrición y salud de la población.
2. Bloques 2 y 3, escenario 2: Un segundo bloque, enfocado en la educación, y cuyas piezas constituyen los indicadores de tasa neta de matrícula, tasa de conclusión neta, alfabetización, relación niñas/niños en cada grado de instrucción y relación entre las tasas de alfabetización mujeres/hombres. Cabe destacar que la evolución del porcentaje de mujeres y hombres en cada grado de instrucción tiene una influencia directa sobre el desempeño de los grupos poblacionales en cuanto a nutrición, mortalidad infantil y salud materna. Justamente estos elementos son parte del tercer bloque del rompecabezas.

Dependiendo del escenario elegido, y de acuerdo con las interrelaciones propuestas y las variables de política identificadas, fue posible calcular la magnitud de las intervenciones requeridas para tratar de alcanzar las metas para todos los indicadores analizados. Una vez



determinada la magnitud de estas medidas de política fue también posible estimar los costos asociados a la probable consecución de dichas metas bajo varios escenarios.

### **Resultados centrales**

El cumplimiento de las metas asociadas a los primeros cinco ODM implicaría una transferencia de recursos cercana al 4% del PBI por año si la economía se situara en una senda de crecimiento bajo, de 3% al año en los próximos diez años. Es importante precisar que un crecimiento promedio del 3% anual para la economía peruana hasta el 2015 se sitúa dentro de lo factible y, ciertamente, no es un escenario pesimista. En tal sentido, dadas las fluctuaciones propias del crecimiento, este promedio reflejaría años relativamente mejores de, por ejemplo, 4 a 5% de crecimiento anual (como los años actuales) compensados con años de relativa recesión o enfriamiento con crecimientos por debajo del incremento poblacional (alrededor de 1 a 2%). De hecho, el crecimiento promedio anual obtenido por el Perú en las cuatro últimas décadas (1960 a 2000) es precisamente de 3%.

Ahora bien, cabe destacar que de este total -4% del PBI-, las políticas sociales específicas – inversiones en agua potable y saneamiento; mejora en la infraestructura, equipamiento y calidad de los establecimientos de salud; programas de controles prenatales realizados por personal profesional; programas de complementación alimentaria y programas de alfabetización para adultos- participarían con 0.9 puntos porcentuales del PBI mientras que las políticas redistributivas –entre otras, la transferencia de recursos monetarios a la población en pobreza extrema preferentemente condicionada a inversiones en capital humano- lo harían con 3.1 puntos porcentuales del PBI.

Por otro lado, si la economía se situara en una senda de crecimiento más optimista de 5% al año, la transferencia de recursos necesaria para la consecución de las metas sería cercana al 1.4% del PBI anual. De este total, las políticas sociales específicas participarían con 0.65 puntos porcentuales mientras que las políticas redistributivas lo harían con 0.75 puntos porcentuales del PBI. En este punto nos detenemos para mencionar que para que el Perú alcance el 2015 un crecimiento promedio anual de 5% implicará volver a experimentar tasas de crecimiento sostenidas que no ocurren desde las décadas del 50 y 60 (el promedio anual de esas dos décadas fue de 5.5% de crecimiento).

A continuación comentamos los resultados más detallados para el caso del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, que es la reducción de la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el 2015.

### **Reducción de la pobreza**

La línea de pobreza internacional de un dólar al día en paridad de poder adquisitivo (PPA) - establecida originalmente para los indicadores del milenio- ha sido criticada como poco relevante para el caso de una región de ingresos medianos como América Latina y un país como el Perú. Trabajos comparativos regionales del BID sugieren utilizar más bien una línea de pobreza de por lo menos dos dólares PPA. En tal caso, se requeriría crecer a un ritmo promedio anual de 3.9% para poder obtener la meta del milenio de 13% de pobreza de US\$ 2 en PPA en 2015. Este es un escenario relativamente exigente, debido a las típicas fluctuaciones que ocurren en la tasa de crecimiento de la economía peruana, sujeta a frecuentes choques externos de oferta, de política, entre otros. La economía peruana promedió precisamente una tasa de crecimiento de 4% anual durante la década del 90, lo



que incluyó una recesión inicial hasta 1992, un período de alto crecimiento entre 1993 y 1997 y una nueva recesión desde 1998.

Por otro lado, se necesitaría crecer sostenidamente 4.9% promedio anual en los próximos 11 años para poder obtener la meta del milenio de 11.5% de pobreza extrema nacional en el 2015, sin necesidad de redistribución. Tasas sostenidas de crecimiento promedio de dicha magnitud por más de una década no se consiguen en el Perú desde la década del 60. Más aún, si el crecimiento de la economía fuera sesgado hacia los sectores extractivos tales como la minería y los hidrocarburos<sup>4</sup>, se necesitaría una redistribución de ingresos de 2.5% para poder obtener esta meta del milenio de pobreza extrema.

Por último, se requeriría crecer a un ritmo promedio anual de 5.9% hasta el 2015 para poder obtener la meta del milenio de 27.3% de pobreza total nacional en dicho año. Este reto implicaría para la economía peruana superar su ritmo histórico máximo de crecimiento registrado durante la década del 50 (que fue de 5.7% promedio anual). Con un crecimiento de 5% promedio anual, la pobreza nacional se reduciría a 31.4% en el 2015. En este escenario la economía todavía necesitaría una redistribución de ingresos, a fin de reducir la desigualdad en 6.0%, para poder lograr la meta del milenio. El reto sería todavía más exigente si el crecimiento fuera sesgado hacia los sectores extractivos. Un crecimiento de 5% en tales condiciones haría necesaria una reducción de la desigualdad de 15.8% para lograr la meta del milenio. Los requerimientos de redistribución directa asociados a estas reducciones de desigualdad fluctuarían entre 0.6 y 1.7% del PBI (entre 507 y 1,444 millones de dólares anuales).

## Reducción del hambre

La desnutrición global se reduciría de su nivel reciente de 7.1% a 6.2% en el 2015 si la economía creciera sostenidamente a un ritmo anual de 5% promedio hasta dicho año. En este escenario no se alcanzaría la meta del milenio de 5.4%. Tal logro no se conseguiría tampoco en el caso del escenario más optimista de crecimiento de 7%. La redistribución necesaria para alcanzar la meta de pobreza ayudaría a reducir la desnutrición pero de manera escasa. En un segundo escenario de crecimiento de 3%, la redistribución del ingreso lleva a que la desnutrición se reduzca adicionalmente 0.1 puntos porcentuales (de 6.6% a 6.5%), reducción insuficiente para alcanzar la meta del milenio. Se necesitan políticas específicas adicionales para aumentar la posibilidad de alcanzar la meta del milenio en este campo.

El crecimiento económico impacta fuertemente en el aumento de ingesta calórica. Sin embargo, se haría difícil alcanzar la meta del milenio debido a la tendencia creciente del déficit calórico experimentada en los últimos años. Un crecimiento de 5% promedio anual llevaría a reducir el porcentaje de individuos en déficit calórico del 35.8% actual al 24.4% en el 2015. Este nivel sería muy superior a la meta del milenio de 11.2%. El impacto adicional de la redistribución para alcanzar la meta de pobreza nos dejaría cortos en 23.7% de déficit calórico. Aun en el escenario altamente optimista de crecimiento de 7% promedio anual, el porcentaje de individuos con déficit calórico en el 2015 ascendería a 18.4%. Se necesitarían políticas específicas adicionales para mejorar las posibilidades de alcanzar el ODM de reducción del hambre.

<sup>4</sup> Al respecto, cabe mencionar que la tasa de crecimiento promedio del sector minería e hidrocarburos entre 1998 y 2003 ha sido más del triple que la tasa de crecimiento global de la economía (9.1% versus 2.8%, respectivamente).



En el caso de la desnutrición global, en adición a variables de política de saneamiento y educación, se necesitaría incrementar la cobertura de beneficiarios de controles prenatales e incrementar la inversión en programas públicos de alimentación infantil complementaria. Ante un escenario de crecimiento económico de 3%, se necesitaría una inversión adicional anual que oscila entre los US\$ 158 y 243 millones entre el año 2005 y 2015 para alcanzar la meta del milenio. Dicha inversión se reduce a un rango que oscila entre 9 y 18 millones de dólares, si la economía creciera 5%. Por último, si la economía creciera a 7% anual, la inversión necesaria ascendería a 7 millones de dólares anuales.

En el caso de la meta de déficit calórico, además del impacto positivo de las inversiones en agua y desagüe que forman parte de las ODM de saneamiento, las políticas adicionales identificadas por el modelo serían aumentar el acceso a programas de complementación alimentaria familiar subsidiada y de desayunos escolares. Cabe mencionar que en ningún escenario se logra alcanzar la meta de déficit calórico. En el mejor de los casos se conseguiría reducir el porcentaje de individuos con déficit a 12.2%, situándose por encima de la meta del milenio de 11.2%. Para lograr esta reducción se necesita de un crecimiento económico anual promedio de 7% y de inversiones adicionales en programas de alimentación complementaria y desayunos escolares por un monto de 59 millones de dólares anuales hasta el año 2015.

### **Conclusiones**

En síntesis, ¿qué mensaje se extrajo al armar el rompecabezas pro-pobre del Perú al 2015? Que es indispensable integrar las políticas de crecimiento económico pro-pobre, las estrategias redistributivas y las políticas sociales específicas. Medidas aisladas en una sola dirección son insuficientes para alcanzar los ODM o resultan ser extremadamente costosas.

Cabe mencionar que todas las estimaciones y cálculos se sustentaron en el uso de las Encuestas Nacionales de Hogares y de Demografía y Salud, efectuadas por el INEI entre el 2000 y el 2002. Por ello, los ejercicios prospectivos y de identificación de políticas estuvieron condicionados al detalle de información que se capturó en dichas encuestas y son el reflejo de las características estructurales e institucionales del Perú de esos años.

La eficacia institucional puede mejorarse o empeorarse con reformas trascendentales en marcha, como la descentralización de las decisiones de gasto y de la ejecución de los programas, lo que redundará en menores o mayores costos que los estimados. Asimismo, la identificación de posibles intervenciones para coadyuvar a la obtención de los ODM desde la modelística macro y microeconómica no substituye la necesidad de realizar evaluaciones de impacto y de costo-efectividad de las diversas medidas de política que se plantean, esfuerzos que escaparon a la naturaleza del estudio realizado.