

CONTEXTO DEL PAÍS

El Perú, potencialmente rico por el acervo de sus recursos naturales y la calidad de su capital humano, es un país permeado por la desigualdad y la exclusión.

Dichos rasgos —comunes en la región latinoamericana— son palpables en los accesos diferenciales a los bienes y servicios públicos y privados. También en la ausencia de equidad en las capacidades para aprovechar las oportunidades económicas y sociales, y asegurar el respeto de los derechos humanos. La intensidad de la desigualdad y la exclusión —persistentes a lo largo de la historia, y posiblemente exacerbadas por las fuerzas de la globalización— determina configuraciones particulares del régimen político y de la relación entre el Estado y el mercado en el país.

DEMOCRACIA

Actualmente, Perú está en proceso de fortalecer y consolidar su institucionalidad democrática, luego de largos años en los que se sucedieron crisis económicas, políticas e institucionales y de un período de violencia política interna de casi dos décadas, que cobró la vida de más de 70 mil personas. A inicios del nuevo siglo se destacan los esfuerzos serios por fortalecer y profesionalizar las —aún frágiles— instituciones del Estado, la comunidad política y la sociedad civil. Entre éstos, resaltan la creación y el desempeño del

Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y Oportunidades para los Pobres, y la labor realizada por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

El país asiste desde el año 2001 a una situación de consolidación y post-consolidación democrática tras el fin del gobierno de Alberto Fujimori. Diversos estudiosos de la realidad política peruana concuerdan en que durante aquel gobierno se produjo una severa distorsión de las instituciones que constituyen y garantizan el Estado de Derecho. El cambio de régimen —primero con un gobierno transitorio y después con otro elegido en comicios libres— adoptó el cariz de una transición a la democracia que todavía hoy enfrenta varios retos. No es el menor, entre ellos, la desconfianza ciudadana en las instituciones, que fueron debilitadas por dicho régimen autoritario, si bien es cierto que la crisis institucional del país había comenzado años antes.

La consolidación de la gobernabilidad democrática en el Perú es, al mismo tiempo, medio y fin para el desarrollo. Como medio, debe permitir una búsqueda más organizada y eficiente de los objetivos propuestos al ofrecer un marco seguro y estable para la fiscalización

del empleo de recursos y para la formación de decisiones públicas bien orientadas y adecuadas a las necesidades y demandas de la población. En esta línea, es pertinente señalar también los avances en el proceso de descentralización efectuados en los últimos años.

Como fin, la consolidación de la gobernabilidad democrática se entiende como un proceso de inclusión y de paulatino reconocimiento de la condición de ciudadanos plenos a todos los pobladores del país. El desarrollo, entendido integralmente, es un proceso gracias al cual los seres humanos pueden ejercer efectivamente sus libertades y sus derechos. La consolidación de la democracia es, entonces, un trabajo en marcha para el desarrollo en el Perú.

ECONOMÍA Y DESARROLLO

El Perú es un país diverso y heterogéneo. Sus recursos naturales ingentes, geografía variada, diversidad cultural y capital humano —desaprovechado aun— constituyen inmensas potencialidades, las cuales pueden traducirse en un verdadero desarrollo humano sostenible si son utilizadas plenamente para satisfacer los derechos básicos de las personas y desarrollar las capacidades humanas¹.

En el año 2001, Perú ocupó la posición 82 (de 175) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo². Como tal, se le considera un país de desarrollo humano medio.

Sin embargo, algunas de sus regiones ostentan realidades equiparables a las de los países con los índices más bajos de desarrollo humano. El 54,3% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que el 23,9% se halla en estado de pobreza extrema. Esas cifras, por su parte, muestran elocuentes variaciones según la región del territorio nacional del que se trate. Así, el 50,3% de la población rural está en situación de pobreza extrema, condición que afecta al 9,7% de la población urbana. Las más pobres entre los pobres son las mujeres rurales jefas de hogar, de las cuales 46,3% están en situación de pobreza extrema.

Paradójicamente a la realidad desigual que abruma a más de la mitad de la población del país, las cifras macroeconómicas muestran circunstancias auspiciosas para el promedio nacional. Así, el PBI del Perú registró un crecimiento de 3,8% en 2003, a una tasa de inflación anual de 2,26%. Desde 1999, el déficit fiscal del Gobierno Central se ha reducido gradualmente, llegando a 1,7% del PBI en 2003. La generación de empleo se ve afectada por la concentración del crecimiento en sectores productivos con bajo impacto en la misma. Así, por ejemplo, mientras el crecimiento en el sector de minería e hidrocarburos fue de 7% en el 2003, en ese mismo año el sector agropecuario creció solo en 2,3%.

La inversión realizada en 2003 ascendió a 18,4% del PBI. De esta proporción, la inversión privada alcanzó el 15,5% del PBI. En términos de inversión extranjera directa, las concesiones para la explotación del gas de Camisea, el proyecto minero Las Bambas, y otras en los sectores minero y energético inspiran gran optimismo con respecto al desarrollo económico regional y nacional.

Las altas tasas de crecimiento económico proyectadas por el país para los próximos años son auspiciosas para su desarrollo. Para alimentarlo, se considera conveniente proseguir y consolidar los esfuerzos relacionados con el diseño e implementación de políticas de inversión —pública y privada. El incremento sostenido de la

inversión tendrá efectos positivos en la generación de empleo y el nivel salarial. Asimismo, su impacto sobre el crecimiento permitirá ampliar la recaudación tributaria, lo que contribuiría a disminuir las restricciones presupuestarias del país.

Con el fin de cimentar las bases de un desarrollo sustentable, el país ha venido realizando esfuerzos que le han permitido reducir su vulnerabilidad y mejorar su calificación de riesgo. Es necesario continuar y fortalecer dichos esfuerzos por medio de la implementación de políticas fiscales y monetarias prudentes que acompañen el crecimiento económico. Éstas permitirán reducir aún más dicha vulnerabilidad, y crearán espacios para políticas macroeconómicas contracíclicas en períodos recesivos.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES

El acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs) ha registrado una expansión significativa —de 3,43 líneas de redes fija y móvil de telecomunicaciones por cada 100 habitantes en 1994, a 14,71 líneas en 2002. La cobertura, sin embargo, sigue siendo baja en comparación con países de ingresos similares. Asimismo, revela una alta concentración en zonas urbanas (Lima tiene 34,38 líneas telefónicas por cada 100 habitantes; Apurímac y Amazonas poco menos de 2; Huancavelica 0,62). En cuanto al número de suscriptores de Internet, éste creció en más de 100% entre 2001 y 2002, llegando a más de 400 mil suscritos. Dicho incremento va de la mano con el crecimiento significativo del número de usuarios, que se explica especialmente por el fenómeno de auge de las cabinas públicas de Internet, a través de las cuales accede más del 80% de los usuarios de Internet. Las cabinas ofrecen acceso barato —aproximadamente 30 centavos de dólar por hora— y facilitan la expansión del conocimiento y de capacidades de utilización de TICs aún en los niveles de ingreso más bajos de la población.

COMERCIO EXTERIOR

En el ámbito económico internacional, el grado de apertura de la economía peruana se incrementó notablemente en la última década, como lo muestra el crecimiento de más de 100% del intercambio comercial⁴ entre 1993 y 2003. En ese último año, la suma de exportaciones e importaciones alcanzó un valor ligeramente superior a US\$ 17 mil millones. Dado el crecimiento comercial de los últimos años, las exportaciones per cápita en términos reales ascendieron a US\$ 330 en 2003. Si bien esta cifra es aún baja al compararla internacionalmente, representa un avance sustantivo con respecto a 2002 (cuando no superó los US\$ 300 por habitante).¹

Durante la última década, la tasa de crecimiento de las exportaciones fue similar al promedio latinoamericano, llegando casi a US\$ 9 mil millones en 2003. Dicho dinamismo es explicado mayoritariamente por el patrón de crecimiento de las exportaciones primarias mineras. En el ámbito de las exportaciones no

⁴ Equivalente a la sumatoria de las exportaciones FOB y las importaciones CIF.

tradicionales, los rubros de textiles, vestimenta y productos agrícolas han experimentado incrementos significativos como producto de una mayor competitividad doméstica y de los términos de intercambio favorables producidos por las iniciativas de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA) de Estados Unidos y el Sistema Generalizado de Preferencias Andino (SGPA) de la Unión Europea.

El Perú está en el proceso de consolidar su política nacional de comercio exterior, cuyos elementos principales están incluidos en el Acuerdo Nacional. Los esfuerzos por institucionalizar el sector, iniciados en la década de 1990, se consolidaron con la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en 2002. Un importante avance en el establecimiento de una política nacional es el Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013 (PENX), el cual establece lineamientos estratégicos relacionados con la ampliación y diversificación de la oferta exportable, la promoción de la cultura exportadora, y la existencia de un marco normativo estable en el ámbito del comercio exterior.

Perú no escapa al patrón global de regionalismo abierto. Además de su membresía en la Organización Mundial del Comercio y su participación activa en las negociaciones para formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el país es firmante de una variedad de acuerdos comerciales, entre los que resaltan la Comunidad Andina (CAN), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Actualmente, la prioridad de la política de comercio exterior es la firma de un tratado² de libre comercio con Estados Unidos.

Las negociaciones para la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, así como aquéllas llevadas a cabo en el seno del proceso de creación del ALCA, incluyen el tema del acceso a medicamentos esenciales a precios justos como uno de sus aspectos

más sensibles. Éste es también uno de los desafíos principales de salud pública en el Perú. Si bien no hay información estadística regular y de calidad referida al acceso a medicamentos esenciales, estimaciones no oficiales calculan que cerca del 50% de la población tiene acceso a los mismos. De acuerdo con cálculos de la OPS5, más del 80% del mercado farmacéutico del Perú es privado, con una tendencia creciente a la oferta de medicamentos importados. Se estima que más del 50% de la oferta de medicamentos registrados es importada, y que sus precios tienden a ser más altos que el promedio internacional⁶. En este contexto, las negociaciones de precios y distribución de medicamentos genéricos se convierte en una prioridad para atender las necesidades de salud de los ODMs 4, 5 y 6.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Perú ocupó el tercer lugar de la región —el primer y segundo lugar son ocupados por Bolivia y Nicaragua, respectivamente— como recipiente de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de los países avanzados

⁵OPS (1998) Situación farmacéutica en las Américas, Informe Anual, Lima.

⁶ Boulet, Pascale (2001) Patentes y medicamentos en el Perú, Reporte para Asociación Médicos sin Fronteras.

industrializados en 2002. De acuerdo con los registros de la OECD, Perú recibió US\$ 401 millones en 2000, US\$ 451 millones en 2001, y US\$ 491 millones en 2002, lo que equivale a 9% de la AOD regional. De estos montos, alrededor de 90% provino de fuentes bilaterales.

Si bien el Perú es un recipiente importante de AOD, su condición de País de Renta Media Baja lo hace cada vez menos elegible para acceder a recursos no reembolsables. A fin de revertir esta situación, el Perú enfatiza ante la comunidad de donantes la diferencia entre países de renta media y países de renta media alta, a los que no pertenece. Asimismo, resalta el hecho que más del 50% de su población está en situación de pobreza y que hay regiones al interior del país que ostentan índices de desarrollo humano comparables a los de países de menor desarrollo relativo.

DEUDA EXTERNA

El Perú es un país altamente endeudado. Al cierre del 2003, el saldo de la deuda pública externa representó el 37,6% del PBI (la deuda pública interna equivale a 10,1% del PBI). Las características de la deuda externa⁷ —40% se encuentra a tasas de interés variable, y 63% está en dólares— la hacen extremadamente vulnerable a riesgos cambiarios y de tasas de interés. En el 2003, el servicio de la deuda externa pública ascendió a 21,2% del valor de las exportaciones; es esperable que dicha proporción se incremente en el futuro cercano como consecuencia del aumento programado de pago de intereses y amortizaciones.

De acuerdo con las estimaciones incluidas en el Marco Macroeconómico Multianual, el sector público necesitaría recursos financieros equivalentes a US\$ 10.415 millones en el período 2003-2006 para hacer frente al incremento en amortizaciones e intereses. Adicionalmente a estas obligaciones, en 2008 vencen los bonos globales emitidos en noviembre de 2002. En la actualidad, los gastos no financieros del gobierno central representan aproximadamente el 15% del PBI, mientras que los ingresos por tributos cerca del 13% del PBI. Con déficits fiscales continuos, para mantener los niveles proyectados del gasto público, se requerirá necesariamente de acceso a nuevo financiamiento.

Sin embargo, la deuda pública total de US\$ 28.907 millones está muy cerca del límite de endeudamiento “riesgoso” considerado por las instituciones financieras internacionales. Acercarse a —o sobrepasar— el tope de endeudamiento máximo incrementaría los costos de obtención de recursos financieros adicionales, y forzaría

la adopción de una política fiscal contractiva para asegurar el pago de la deuda. Al respecto, se reconocen los esfuerzos del país y sus logros en la reducción del peso de la deuda pública, los cuales repercuten favorablemente en la reducción del riesgo país y en la consecución de mejores condiciones de financiamiento para la inversión pública y privada. Estos incluyen la reducción del déficit fiscal y del crecimiento de la deuda pública, el reperfilamiento de la misma, y el incremento significativo de las reservas internacionales. Se considera necesario seguir

avanzando en el fortalecimiento de estos esfuerzos. El manejo prudente de la deuda pública es indispensable para mejorar las condiciones de acceso a los mercados financieros externos e internos, y por lo tanto asegurar el financiamiento de la inversión y el crecimiento.

En la última Cumbre del Grupo de Río realizada en el Cusco en mayo de 2003, el Perú presentó propuestas de mecanismos financieros innovadores para atraer recursos para la inversión productiva y la generación de empleo. Entre éstas, cabe destacar la reducción del costo del endeudamiento por nuevos diseños de instrumento de deuda —bonos indexados al crecimiento del PBI— la creación de autoridades regionales de inversión en infraestructura y un mejor manejo fiscal por reformulación de las metas fiscales.

ESTADÍSTICAS

La información demográfica y estadística en el Perú tiene limitaciones significativas, lo que dificulta el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo de calidad, regularidad e independencia de los ODMs. El último Censo de Población Nacional fue realizado en 1993. La información sobre población y demografía de la última década corresponde a proyecciones del censo, complementada por encuestas demográficas nacionales con muestras representativas para temas específicos. Al margen de sus calidades, la metodología de estas encuestas tiende a variar de una medición a otra, por lo que algunas variables no pueden ser seguidas en series de tiempo. La información existente hace evidente que es necesario contar con bases de datos descentralizadas que muestren de mejor manera la ubicación de inequidades en términos de niveles de ingreso, ejercicio de derechos económicos, políticos y sociales, etnia y género.

Las fuentes principales de información estadística son la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y la Encuesta Demográfica de Salud Familiar (ENDES), ambas de cobertura nacional.

La ENAHO, realizada trimestralmente por el INEI desde 1997 brinda información socioeconómica a nivel nacional para las áreas urbana y rural, y otras divisiones geográficas. Las ENAHO realizadas en el cuarto trimestre de 2001 y 2002 permiten llegar a inferencias por departamento. Las fuentes de información para períodos anteriores a 1997, como la encuesta de propósitos múltiples, tienen metodologías y coberturas no comparables con ENAHO. Aún en el caso de ésta, la información para el período 1997-2000 no es estrictamente comparable con los datos consignados a partir de 2001 porque hubo cambios en el marco muestral y el tamaño de muestra. El marco muestral de ENAHO 1997-2000 se basa en los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1993 cuya información fue actualizada en la fecha de realización de cada encuesta en las capitales departamentales. A partir de ENAHO 2001, el marco muestral base está conformado por los resultados del precenso de 1999 que amplió el tamaño de la muestra (de un promedio de 3.500 hogares a 18.000). Asimismo, a partir de 2001

se mejoró la estimación de la pobreza por medio de ajustes teóricos y metodológicos.

En los temas referentes a salud familiar, la fuente de información más confiable es la ENDES, realizada por INEI cada cinco años desde 1986. Su cobertura es nacional y es representativa a nivel de áreas urbano y rural, así como de regiones naturales o grado de urbanización. Las ENDES de 1996 y 2000 permiten llegar a inferencias a nivel departamental. El sujeto central de ENDES es la mujer de 15 a 49 años. Sin embargo, también ofrece información valiosa sobre aspectos socioeconómicos de los hogares y características de las viviendas. La encuesta no incluye varones, omisión que es preciso subsanar si se desea contar con información sobre las brechas de género en el ámbito de la salud.