

## **¿CÓMO ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN EL PERÚ?**

Esta sección presenta los resultados principales de un primer esfuerzo por predecir el cumplimiento de los ODMs. Desarrollado por el CIUP<sup>1</sup> a la luz de un Convenio de Cooperación entre esta institución y el PNUD, el modelo elaborado utiliza diversos referentes bibliográficos<sup>2</sup> para evaluar la probabilidad de cumplimiento de los cinco primeros ODMs<sup>3</sup> en el año 2015. El modelo también hace una valoración preliminar de los costos monetarios que esto implicaría.

El esfuerzo por predecir el cumplimiento de los ODMs permite identificar medidas políticas generales conducentes al logro de las metas delineadas a partir de los resultados de la aplicación del modelo y los datos disponibles. No es su objetivo abordar la problemática de los procesos de formulación y ejecución de las decisiones sobre políticas, ni proponer recetas específicas sobre el cómo y el qué detallado de dichas políticas. Sí lo es que los resultados del macromodelo elaborado constituyan una base sólida para la generación de un debate nacional informado, amplio y legítimo sobre las políticas y condiciones necesarias para avanzar hacia el cumplimiento de los ODMs.

El trabajo desarrollado por el CIUP se basa en información estadística proporcionada por el INEI y corroborada por los grupos de trabajo formados para realizar los diagnósticos de cada ODM. La versión final del documento de predicción y costeo fue discutida y valuada por expertos del BCR, el MEF, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la División de Pobreza de las oficinas del PNUD en Nueva York. Asimismo, recibió comentarios de los representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en el Perú.

Sin desconocer la importancia de la bibliografía del desarrollo acerca del impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza<sup>4</sup>, el trabajo constituye un esfuerzo importante por integrar elementos macroeconómicos y microeconómicos que permiten una mayor rigurosidad metodológica en la medición de los avances del país hacia los ODMs. En este sentido, se espera que el modelo se convierta en una herramienta útil para los esfuerzos regionales sobre proyección del

---

<sup>1</sup> El equipo responsable de la elaboración del modelo estuvo conformado por los profesores Arlette Beltrán, Juan F. Castro, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada, quienes fueron asistidos por José Gallegos, Pablo Lavado y Diego Winkelried.

<sup>2</sup> La publicación de PNUD, CEPAL, IPEA (2002) Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL

<sup>3</sup> (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la educación primaria universal; (3) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, (4) reducir la mortalidad en la infancia y (5) mejorar la salud materna.

<sup>4</sup> Basada generalmente en modelos de equilibrio general con agentes diferenciados.

cumplimiento de los ODMs y el apoyo al diseño de políticas económicas y sociales más efectivas.

El macromodelo elaborado se presenta como un *puzzle* que consta de dos partes. La primera parte de la convicción de que la pobreza no se resuelve únicamente con políticas sociales asistencialistas y plantea un modelo que identifica las combinaciones de crecimiento económico y redistribución del ingreso que se requerirían para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en el año 2015. La segunda propone modelos parciales que permiten conocer qué variables de las políticas específicas en las áreas de nutrición, educación y salud producirían cambios relevantes en los indicadores de los ODMs pertinentes. El *puzzle* se arma al integrar los modelos que hacen visibles las interrelaciones entre el crecimiento, la redistribución y las acciones de políticas específicas.

Paralelamente a este trabajo, se considera oportuno mencionar que se viene desarrollando bajo los auspicios del BM un modelo que explora los determinantes de la pobreza y la distribución del ingreso desde un enfoque microeconómico<sup>5</sup>. Ambos modelos son complementarios y concuerdan en sus hallazgos a pesar de la utilización de metodologías diferentes.

### **HALLAZGOS PRINCIPALES**

El modelo de predicción sobre el cumplimiento de los cinco primeros ODMs en el Perú enfatiza la necesidad de que se den las siguientes condiciones:

- ❖ Crecimiento económico pro pobres (es decir, que los frutos del crecimiento lleguen a los pobres al menos en la misma medida proporcional en que llegan al resto de la población)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sosa-Escudero, Walter y Leonardo Lucchetti (2004) “Exploring the Determinants of Poverty and Income Distribution in Peru: A Microeconomic Approach” (trabajo en proceso)

<sup>6</sup> La literatura sobre desarrollo reciente tiene varias definiciones de crecimiento económico pro pobres. En un extremo se encuentra la de Kray (When is Growth pro-poor? Cross-country Evidence, World Bank, Research Working Paper 3225, 2003), que considera que el crecimiento es pro pobre si provoca que el indicador de pobreza de interés se reduzca (así se produzca también un deterioro en la distribución del ingreso). En el otro extremo, Kakwani y Pernia (“What is Pro-poor Growth?”, Asian Development Review, Vol. 18, N° 1 1999) postulan que existe crecimiento pro pobres si ocurre simultáneamente un mejoramiento de la distribución del ingreso. El modelo propone una definición intermedia de crecimiento pro pobres: aquel que hace posible que los ingresos de los pobres crezcan en la misma proporción que el ingreso agregado de la economía y, por lo tanto, que no existía un deterioro en la distribución. En palabras técnicas equivalentes, se trata de un escenario de “crecimiento económico neutral”.

## ¿Cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú?

- ❖ Redistribución de los ingresos, entendida como la reasignación de los mismos con el objetivo de mejorar la equidad y, por lo tanto, incrementar el bienestar de los pobres.
- ❖ Aplicación de medidas de política social específicas para atender las necesidades de los pobres, con enfoques de derechos, género e interculturalidad.

Estas tres condiciones son necesarias para situar al país en una trayectoria convergente con el avance hacia los ODMs y requieren del compromiso colectivo de los actores estatales, el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional. Asimismo, son necesarios cuatro requisitos importantes. En primer lugar, es indispensable armonizar las políticas entre sí, por lo que se requiere contar con herramientas que permitan integrarlas. En segundo lugar, las personas y organizaciones que tengan la responsabilidad de tomar las decisiones sobre las políticas deben centrar su atención en los pobres y en la reducción de sus carencias. En tercer lugar, las instituciones deberán seguir reformándose y acercándose cada vez más a las poblaciones objetivo, a fin de asegurar que los resultados de las políticas generen un país más equitativo y solidario. En cuarto lugar, la combinación armonizada de las políticas debe darse en un contexto de prudencia monetaria, fiscal y financiera que garantice la estabilidad macroeconómica y disminuya la vulnerabilidad del país, así como de fortalecimiento institucional que conlleve a una mayor eficiencia y competitividad en el funcionamiento de los mercados.

Para alcanzar los ODMs en el Perú es indispensable integrar políticas de crecimiento pro pobres, políticas redistributivas y políticas sociales específicas. Las medidas aisladas, unidireccionales, son extremadamente costosas e insuficientes para cumplirlos.

La combinación de crecimiento económico<sup>7</sup>, redistribución del ingreso y políticas sociales específicas permite el mejoramiento de todos los indicadores relacionados con los cinco primeros ODMs, con excepción del indicador de incidencia del déficit calórico. Debido a su magnitud actual, la meta de reducción de la proporción de la población cuyo consumo de alimentos no cubre los requerimientos calóricos mínimos no se alcanza ni siquiera con tasas de crecimiento económico sostenido de 7% anual.

Bajo el supuesto de la coexistencia de las tres condiciones mencionadas, el modelo hace el esfuerzo de dar valor a los costos de alcanzar los ODMs. Dichos costos se expresan en términos de transferencias de recursos monetarios, cuyos montos varían en función a la tasa de crecimiento de la economía. A continuación se

---

<sup>7</sup> Si bien el modelo no da un tratamiento detallado al tema del crecimiento, debe observarse que éste considera los impactos del mismo en la creación de empleo y en la recaudación tributaria, que deberían permitir el incremento de la inversión pública y la canalización de mayores recursos a la política social.

## **¿Cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú?**

presenta la magnitud de las transferencias necesarias para cumplir las metas relacionadas con los cinco primeros ODMs:

- ❖ A una tasa de crecimiento económico promedio de 3% anual, el cumplimiento de las metas requeriría transferencias anuales de recursos cercanas al 4% del PBI. En este escenario de crecimiento económico, la desagregación de las transferencias requeridas indica que la combinación óptima que permitiría un mayor acercamiento al cumplimiento de los ODMs corresponde a una redistribución del ingreso equivalente a 3,1% del PBI y políticas sociales específicas ascendentes a cerca del 0,9% del PBI.
- ❖ A una tasa más optimista de crecimiento económico promedio de 5% anual, el cumplimiento de las metas requeriría transferencias anuales de recursos cercanas al 1,4% del PBI. En este caso, las transferencias por redistribución del ingreso equivaldrían a 0,75% del PBI, mientras que las de las políticas sociales específicas serían de 0,65% del PBI. El carácter integral del modelo lleva a que mayores tasas de crecimiento resulten en reducciones en la magnitud de las políticas redistributivas y sociales específicas requeridas para alcanzar las metas.

El modelo simula la aplicación de políticas redistributivas “quitando” a cada individuo un porcentaje fijo de su ingreso y “dándole” el mismo porcentaje del ingreso promedio de la población. Esto implica una transferencia positiva de recursos para todos aquellos individuos cuyo ingreso está por debajo del promedio. En términos de las políticas que implica esta redistribución, se tiene que los mecanismos de redistribución son diversos. Para establecerlos, es necesario un debate nacional en torno a los mismos, el cual debe tomar en cuenta el contexto presupuestal nacional expresado en el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006 y el Presupuesto Nacional del Sector Público.

Vale la pena recalcar que las metas e indicadores trabajados por el modelo son promedios nacionales. Su desagregación por departamentos y áreas de residencia revela realidades muy disímiles, que escapan a la operativización del modelo de predicción. Por ejemplo, los resultados de la predicción del objetivo de equidad de género revelan que el crecimiento económico pro pobres es suficiente para lograr la igualdad de género en el acceso a la educación primaria y secundaria en los promedios nacionales. No hay duda de que éste no es el caso —al menos no al tratarse de una meta cuantitativa a ser cumplida hacia el 2015— cuando se trabaja información más desagregada.

### **AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODMs**

El modelo proyecta el cumplimiento de los ODMs en diversos escenarios elaborados sobre la base de la combinación de tres tipos de eventos: (i) diferentes tasas de crecimiento económico (donde las más plausibles son tasas promedio de 3% y 5% anual); (ii) ocurrencia y no ocurrencia de redistribución del ingreso; y (iii) ocurrencia y no ocurrencia de políticas sociales específicas. Los resultados principales se resumen a continuación.

### **❖ Pobreza**

La situación de pobreza nacional demanda vigorosas políticas de Estado. El crecimiento económico por sí mismo —inclusive si fuera insólitamente alto y sostenido— sería insuficiente para reducir los niveles de pobreza de acuerdo con la meta planteada. Esto se debe a que la gran desigualdad imperante en el país impide que la población más necesitada se beneficie directamente del crecimiento. Solo con un crecimiento de 5% anual se reduciría la pobreza total a 31,4% en el 2015. Para llegar a la meta de reducción de la pobreza crítica a nivel nacional, por lo tanto, se necesita una redistribución activa del ingreso (la desigualdad debería reducirse al menos en 6%). En la medida en que el crecimiento económico esté sesgado hacia sectores extractivos como la minería, los requerimientos de redistribución se incrementan.

### **❖ Educación**

Para cumplir el objetivo de universalizar el acceso a la educación se requiere una fuerte y constante inversión del Estado. El crecimiento económico previsto por sí solo ayudará pero no será suficiente. Si bien la meta de universalización de la educación primaria será cumplida en un futuro muy cercano, el cumplimiento del resto de indicadores pertinentes presentados en los cuadros 14 y 15 requiere de tasas de crecimiento económico no inferiores al 3%, junto con una redistribución activa de los ingresos y políticas específicas de incremento del gasto. Se debe atender no solamente los costos de infraestructura y servicios, sino también costos familiares asociados, tales como uniformes, calzado, libros y textos, útiles, matrícula, cuota de APAFA y otros. Adicionalmente, el gran reto para el 2015 es elevar la calidad de la educación primaria ofrecida, meta que requiere una inversión pública de mayor volumen bajo la forma de políticas específicas en el sector educativo. Más allá de la oferta educativa del Estado se plantea la cuestión de la situación socioeconómica deprimida de los niños y niñas expuestos a la desaprobación o la deserción escolar. El vínculo entre mejora de la educación y combate a la pobreza y la exclusión es estrecho.

### **❖ Hambre**

Reducir el hambre en el Perú requerirá de un esfuerzo de redistribución y políticas específicas adicionales. Con un crecimiento económico anual de 5%, la desnutrición global no disminuiría en la medida suficiente para llegar a la meta de 5,4%. Tampoco se lograría si el crecimiento económico es combinado exclusivamente con una redistribución del ingreso. Se hace necesario, por lo tanto, priorizar la meta de reducción de la desnutrición global e implementar políticas sectoriales específicas que contemplen los siguientes aspectos: (i) la cobertura del acceso a agua potable y a los servicios básicos de saneamiento; (ii) la cobertura de servicios de salud de madres y niños y niñas menores de 5 años; (iii) la inversión en programas públicos de alimentación infantil complementaria; y (iv) el nivel educativo de la madre.

### **❖ Salud materna**

La meta de reducción de la mortalidad materna se alcanzaría en el 2015, si al crecimiento económico y redistribución del ingreso se añaden políticas específicas sectoriales. Dado el carácter integral del modelo, muchas de ellas ya fueron incluidas en los condicionales de logro de las metas anteriores. Además se considera necesario implementar programas y políticas que incrementen: (i) el número de partos asistidos por profesionales de salud calificados, especialmente en áreas. Idealmente, la atención completa a la madre durante el embarazo y el parto incluye seis controles prenatales realizados por un profesional calificado, exámenes de sangre y peso, y parto asistido por un profesional calificado. excluidas donde se concentra la mayor cantidad de muertes maternas; (ii) el número de controles prenatales efectuados por profesionales de salud calificados<sup>8</sup>; (iii) la calidad de la infraestructura y atención de los establecimientos de salud, lo cual exige un enfoque intercultural en áreas excluidas; (iv) la cobertura del acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento; y (v) el nivel educativo de la madre.

### **❖ Mortalidad en la infancia**

La meta de reducción de la mortalidad infantil y en menores de 5 años se alcanzaría antes del 2015, si al crecimiento económico y redistribución del ingreso se añaden políticas específicas sectoriales. Adicionalmente a las señaladas anteriormente, que de acuerdo con el funcionamiento del modelo asegurarían el cumplimiento de la meta, se reconoce la importancia de la lactancia materna como una variable con gran impacto en la reducción de la mortalidad infantil.

La reducción de la mortalidad infantil tiene como condición el desarrollo de medidas específicas para reducir la alta tasa de mortalidad perinatal (38% de las

---

<sup>8</sup> Idealmente, la atención completa a la madre durante el embarazo y el parto incluye seis controles prenatales realizados por un profesional calificado, exámenes de sangre y peso, y parto asistido por un profesional calificado.

## ¿Cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú?

muerres infantiles), así como los altos niveles de mortalidad en áreas excluidas, rurales e indígenas.

Cuadro 29

Resumen de resultados de la proyección de cumplimiento de ODMs (sin redistribución de los ingresos)<sup>1234</sup>

Indicadores	Situación reciente	Meta	Sin redistribución			
			3%		5%	
			Sin políticas sociales	Con políticas sociales	Sin políticas sociales	Con políticas sociales
Incidencia de la pobreza (línea de pobreza crítica del INEI) (%)	54,31	27,27	45,45	45,45	31,45	31,45
Coefficiente de la brecha de pobreza	20,76	n.d.	15,87	15,87	9,82	9,82
Proporción del consumo nacional del quintil inferior (%)		n.d.				
Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (%)	7,07	5,40	6,60	5,40	6,18	5,40
Hogares por debajo del consumo mínimo de calorías (%)	35,80	11,15	31,82	16,09	24,44	13,99
Tasa neta de matrícula primaria (%)	89,52	100,00	92,58	99,52	96,09	99,61
Niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria en edad normativa (%)	56,62	n.d.	61,43	66,42	65,78	68,88
Niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria en edad normativa (%)	56,51	n.d.	63,19	76,58	70,18	79,33
Tasa de conclusión neta primaria (%)	34,86	44,14	41,95	44,16	51,09 <sup>1</sup>	50,74 <sup>1</sup>
Tasa de alfabetización (15-24 años) (%)	96,64	100,00	96,95	100,00	97,44	100,00
Relación niños/niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria en edad normativa	0,9663	1,00	1,01 <sup>2</sup>	1,13 <sup>2</sup>	1,05 <sup>4</sup>	1,13 <sup>4</sup>
Relación niños/niños (12-17 años) que cursa algún grado de secundaria en edad normativa	1,01	1,00	1,00	1,01	1,01	1,01
Relación mujeres/hombres con educación superior	0,9693	1,00	0,9603	0,99	0,9661	1,00
Relación tasa de alfabetización mujeres/hombres (15-24 años)	0,9785	1,00	0,9810	1,00	0,9838	1,00
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola	0,4235	n.d.	0,4260	0,4283	0,4275	0,4279
Razón de mortalidad de niños menores de 5 años (x 1.000)	47,00	27,00	37,67	10,03 <sup>3</sup>	36,96	10,50 <sup>3</sup>
Razón de mortalidad infantil (x 1.000)	33,00	19,00	25,23	5,3 <sup>3</sup>	24,90	5,90 <sup>3</sup>
Niños vacunados contra el sarampión (%)	71,90	n.d.	72,02	76,40	72,02	76,40
Razón de mortalidad materna (x 1.000)	185,00	66,25	214,60	66,11	198,89	66,12
Partes asistidos por personal especializado (%)	59,30	n.d.	63,62	93,89	66,23	93,52

<sup>1</sup> La meta para este indicador es alcanzado en el año 2010

<sup>2</sup> La meta para este indicador es alcanzado en el año 2012

<sup>3</sup> La meta para este indicador es alcanzado en el año 2009

<sup>4</sup> La meta para este indicador es el alcanzado en el año 2008

## **¿Cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú?**

Cuadro 30

Resumen de resultados de la proyección de cumplimiento de ODMs (con redistribución de los ingresos)