



Capítulo 2

La transformación del Perú: Una visión desde el desarrollo humano

2

*Porque será la tierra en sus dones primeros:
herbajes fecundos, el ruido del tordo en los riscos,
y agua sonando, sonando. Vivimos
esperando un objeto de presagios, la razón
de una edad nueva, el tiempo de las vides
tiernas, no tierra árida, no oscuros
promontorios.*

*“Elogio de la Infancia”
Arte de navegar, Juan Ojeda.*

Un famoso pensamiento atribuido a Antonio Raimondi, dice que: “el Perú es un mendigo sentado sobre un banco de oro”. Ciertamente, el sabio italiano del siglo XIX, hacía referencia a los recursos naturales desaprovechados y también a cierta actitud de inconsciencia de los peruanos sobre sus potencialidades. Esta es una de las claves para entender por qué el Perú, pese a un sinnúmero de esfuerzos, no ha logrado un mejor desarrollo humano. El uso inadecuado de las potencialidades existentes de los recursos naturales, productivos, sociales y, sobre todo, humanos, debilita la ampliación de las oportunidades para todos los peruanos.

La situación del desarrollo peruano actual es el resultado de la combinación de una serie de condicionantes geográficos, naturales, problemas estructurales y herencias históricas no resueltas, así como, de reformas económicas y políticas no siempre exitosas. Es necesario entender esta combinación para saber qué se puede hacer para enfrentar problemas tan antiguos como la desigualdad, la pobreza, la centralización, la exclusión social y la inestabilidad política.

En el Perú se han ensayado variadas fórmulas de desarrollo y de políticas públicas. Sin embargo, casi siempre ha fallado algo y los resultados han sido pasajeros e inestables.

Durante los últimos cincuenta años se observó en el Perú un modesto crecimiento. Después de un ciclo de largo plazo en el cual lo que se ganó en los primeros veinticinco años se perdió en los siguientes quince (1975-1990), fenómeno que motivó una grave crisis a finales de los años

ochenta. Esta crisis fue afrontada con un conjunto de medidas de estabilización económica y reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington¹, que modificó la economía peruana y relanzó su crecimiento. El nuevo modelo tuvo una fase de ascenso entre 1993 y 1997, y una de descenso desde 1998 hasta el presente, cuando el mundo global fue convulsionado por la crisis financiera del Asia. Coyuntura crítica en la cual aún se encuentra el Perú y el mundo.

Asimismo, el Perú ha tenido una experiencia política caracterizada por el movimiento pendular entre gobiernos militares y civiles y entre políticas intervencionistas y liberales, que configuraron un ambiente de inestabilidad institucional. El cambio continuo de reglas y de organizaciones para gobernar, no creó confianza ni generó estabilidad institucional. Estas oscilaciones políticas trajeron consigo y, en cierto modo, provocaron fluctuaciones económicas que en su conjunto han reducido las posibilidades de desarrollo.

Un amplio movimiento social, con mucha participación juvenil, presionó en los últimos años para imponer una solución democrática a la crisis política y moral en que estuvo sumido el país durante el período 1992 al 2000. Este hecho de por sí fue sorprendente, no sólo por los medios pacíficos utilizados, sino también por la fe de estos movimientos en la democracia, si consideramos que el Perú es un país con poca tradición democrática.

Implícitamente, la confianza en la democracia, en la posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos de manera amplia para lograr mejores niveles de vida, revelaría el deseo de los peruanos de resolver los problemas que los aquejan, por la vía del desarrollo humano.

Las posibilidades de congeniar equidad con eficiencia y de hacerlas sostenibles son muy posi

1. Se denomina “Consenso de Washington” al decálogo que formularon un conjunto de economistas reunidos en 1989 en la conferencia organizada por el Institute for International Economics, con el propósito de ajustar integralmente las economías latinoamericanas desde una perspectiva neoliberal.

Recuadro 2.1

Democracia y calidad de vida

Mientras las brechas o desigualdades en la sociedad peruana continúen, lo que podamos aspirar en esta transición a la democracia puede quedarse en el camino. Creo que son los cambios en las políticas dirigidas hacia los sectores sociales y económicos en el país los que pueden darnos una transición a una democracia con estabilidad y no con pobreza. Una democracia que sea rica, no solamente en valor productivo, sino fundamentalmente en calidad de vida. Los pueblos deben buscar su bienestar con calidad de vida y con desarrollo humano eficiente y justo.

Fuente: Exposición del Sr. Salomón Lerner. Ceremonia de instalación del Consejo Consultivo del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Perú 2002. (Marzo 2002)

bles en el Perú de hoy, no sólo porque el contexto global obliga a mirar más las potencialidades internas para integrarse a los mercados internacionales, sino porque se ha ido generando una corriente ideológica que busca resolver los problemas por la vía democrática, por el camino de la recuperación de los valores éticos, como códigos de comportamiento social, y por el deseo de participar y ejercer ciudadanía en la solución de los problemas.

El Perú atraviesa por un momento en el que se necesita un paradigma de desarrollo, tanto para obtener resultados más equitativos y eficientes como para inducir a que las personas organizadas trabajen por su propio desarrollo, con derechos y obligaciones. Se trata de un desarrollo a escala de los propios peruanos, con sus costumbres, su diversidad, su cultura, sus preferencias y expectativas.

La geografía condicionante y la diversidad de los recursos naturales

La geografía es un poderoso condicionante del desarrollo en el Perú y, sin embargo, ofrece muchas potencialidades por los variados recursos naturales que contiene. Olivier Dollfus (1981) ya lo dijo cuando al publicar su libro sobre la geografía peruana lo tituló "El reto del espacio andino".

La geografía peruana presenta básicamente cuatro características:

- Posee tres regiones naturales sumamente diferentes, en términos de recursos, altitudes, climas, disponibilidad de agua, bosques, entre otras. Por lo tanto, en la Costa, Sierra y Selva la agricultura es distinta.
- Es extremadamente variada, pues posee 84 de las 103 zonas de vida existentes en el mundo, según la clasificación de Holdrige.
- Tiene una topografía muy accidentada que reduce las tierras cultivables, dificulta las comunicaciones viales, condiciona el asentamiento humano a zonas específicas y hace perder economías de escala en la agricultura. Esta topografía permite que su territorio posea más de mil ríos y aproximadamente doce mil lagos y lagunas, siendo el más importante el lago Titicaca.
- Tiene un mar territorial con 3,080 Kms. de costa, con grandes potencialidades de una variadísima fauna marina, que permitió el poblamiento costero.

Esta abrupta geografía contiene una variada dotación de recursos naturales. Las tierras del Perú tienen distintas aptitudes: al 5.8% de la superficie que sirve para cultivar, debe añadirse el 14.1% que son pastos naturales, el 37.9% de aptitud forestal y el 42.2% de protección (ONERN 1982). La Sierra contiene una enorme cantidad de minerales que han hecho que se considere al Perú, como uno de los siete distritos mineros más ricos del mundo. Los metales producidos –tales como oro, cobre, zinc, plomo, plata y hierro– constituyen, a su vez, los principales productos de exportación.

El país posee también petróleo y gas natural. El yacimiento de Camisea es uno de los más importantes, tiene reservas probadas de 8.7 trillones de pies cúbicos de gas natural y 545 millones de barriles de líquidos de gas.

Hay cerca de 60 millones de hectáreas de bosques tropicales que constituyen casi el 55% del territorio nacional y el 13 % de los bosques existentes a nivel mundial (Brack 2001). También existen alrededor de 26 millones de hectáreas de bosques con aptitud para el manejo forestal, con 1,300 millones de metros cúbicos de maderas de diferentes especies y 10 millones de hectáreas aptas para la reforestación.

Además de la madera, la Amazonía ofrece un sinnúmero de recursos naturales. La biodiversidad es impresionante, existe una gran variedad de orquídeas, plantas medicinales, insectos y una multiplicidad de mamíferos, peces y reptiles tropicales. Por su fauna, flora y paisaje, la Amazonía peruana es muy atractiva al ecoturismo. Debido a su extensión, el bosque amazónico es un sumi-

dero de carbono, lo que permite contribuir a controlar los cambios climáticos en el ámbito mundial.

Es más, el Perú ocupa el quinto lugar en el mundo debido a la diversidad de su flora: existen unas 25 mil especies, de las cuales 4,400 tienen propiedades conocidas y hay 128 clases de plantas nativas domesticadas. Cuenta, además, con una alta diversidad genética en especies como la papa y el maíz. Tiene también un importante centro de germoplasma, con un gran número de especies de aplicación industrial: 682 especies para la alimentación; 1,044 para el uso medicinal; 444 especies maderables, 86 forrajeras; 46 especies para obtener aromas y perfumes, 75 útiles para la cosmetología y 128 para tintes y colorantes (Brack 2001).

La diversidad geográfica del Perú permite, asimismo, una fauna plural. En el litoral marítimo y en las aguas continentales se estima la existencia de más de dos mil especies de peces. Existen unas 1,730 especies de aves; 365 tipos de reptiles; alrededor de 462 clases de mamíferos, entre los cuales está el 80% de la población de camélidos sudamericanos (alpaca, llama, vicuña y guanaco).

El Perú se ha desarrollado sobre la base de algunos de sus recursos naturales, al punto de definir su participación en la división internacional del trabajo, como un país primario-exportador. Las exportaciones mineras, agrícolas y pesqueras han generado varios períodos de auge económico, así como de depresión. En varios casos, la abundancia de recursos naturales ha contribuido a establecer una cultura del “facilismo” y de la depredación, en vez de la creatividad y búsqueda de oportunidades, que parecieran ser más propias de la escasez.

Los antiguos peruanos, conocedores de la naturaleza, utilizaron mejor y de manera más adecuada y sostenible los recursos naturales. Desde la época colonial, al integrarse el país al comercio mundial, la aproximación de la sociedad peruana con la geografía ha sido menos amistosa y hasta depredadora. Es importante aquí señalar, que desde la perspectiva del desarrollo humano, la sostenibilidad de los recursos naturales y el cariño por la geografía son condiciones importantes para el desarrollo.

La población peruana está distribuida en lugares con disponibilidad de agua y de otros recursos favorables a la vida humana. En los 53 valles de la Costa peruana se asienta el 52% de la población; en los valles interandinos y zonas altas vive el 35% y en las márgenes de los ríos de la Amazonía sólo el 13%.

La accidentada topografía obliga a que la población peruana viva en diferentes altitudes que van de 0 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) a 4,801 m.s.n.m., altitud donde se encuentra el distrito de Suyckutambo (Espinar, Cusco). La gran mayoría de la población (el 80.5%) vive en altitudes menores a los 3,000 m.s.n.m.

El desarrollo humano en el Perú, en parte ha sido condicionado por la geografía y por los recursos naturales y éstos han incidido, particularmente, en la localización de las poblaciones. Existen otros factores que también han frenado el desarrollo humano, éstos se analizarán a continuación.

Las herencias históricas y los problemas estructurales

Hay varios problemas del desarrollo peruano que tienen un origen lejano: la desigualdad distributiva, la pobreza, el centralismo, la marcada heterogeneidad tecnológica, la inestabilidad política e institucional, el atraso de la agricultura serrana y la exclusión social. Estos son problemas estructurales que se han convertido en factores casi inmovibles del funcionamiento de la sociedad peruana.

La desigualdad distributiva

La desigualdad distributiva de riqueza y de ingresos parece provenir de tres fuentes:

- Una estructura de propiedad de los principales medios de producción concentrada y con pocos medios institucionales para desconcentrarse; no obstante, de las variadas reformas de la propiedad que se han dado en el Perú, particularmente las que se llevaron a cabo en la segunda mitad del siglo XX y pese al desarrollo de los mercados en la última década.
- Una heterogeneidad tecnológica, según la cual existen sectores modernos y avanzados y otros con tecnologías tradicionales, que no les permiten ser competitivos debido a sus bajas productividades. La no-transferencia intersectorial, sea por problemas de escala, por ausencia de mercados o por falta de mecanismos institucionales adecuados, impide la ampliación de oportunidades tecnológicas para todos. Además, algunas instituciones como un Poder Judicial confiable y eficiente o un mercado de capitales más desarrollado, podrían contribuir a reducir las desigualdades.
- Una concentración y aglomeración espacial de

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la sostenibilidad de los recursos naturales y el cariño por la geografía son condiciones importantes para el desarrollo.

capital, el trabajo y la producción en determinadas ciudades, particularmente en Lima.

La desigualdad socio-económica del Perú es un problema secular. El régimen de servidumbre colonial se basó en la concentración de recursos naturales (minas y tierras en manos de los españoles y criollos) y en la servidumbre de la fuerza laboral indígena, bajo diversas modalidades. En la República se mantuvo la concentración de las tierras en manos de los hacendados y en muchos lugares predominaron relaciones de producción serviles, esto, por lo menos hasta inicios de los años setenta del siglo pasado.

Hacia mediados del siglo XX, el Perú experimentó un acelerado proceso de cambio socio-económico, caracterizado por una rápida urbanización, por una transformación del sector exportador y una industrialización moderada, con una concentración de la propiedad y un lento crecimiento de los mercados de trabajo regionales. De esta manera, las bases económicas de la desigualdad se siguieron reproduciendo sin que hubiera alguna fuerza compensadora. El Estado peruano comenzó a ser redistribuidor sólo después de la segunda guerra mundial.

Las primeras estimaciones del grado de desigualdad fueron hechas por Richard Webb (1961) y por Adolfo Figueroa (1973). Sus resultados no sólo confirmaron las hipótesis convencionales -la desigualdad en el Perú es una de las más extremas en América Latina-, sino que, además, mostraron que las drásticas reformas en el sistema de propiedad y en las instituciones del Estado, como las que se hicieron en los años setenta, apenas redujeron las desigualdades. El patrón distributivo en 1961, era que el 10% de la población de más altos ingresos obtenía el 49% del ingreso nacional; mientras que el 20% más pobre, apenas alcanzaba el 2.4%.

Treinta y cinco años después, vale decir, en 1996, el Banco Mundial² estimó que en el Perú, el 10% más rico recibía el 35.2%, pero el 10% más pobre sólo el 1.6%. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985, el 20% más pobre recibía el 4% del ingreso; mientras que el 20% más rico recibía el 56%. Para el año 2000 estos porcentajes han variado levemente, el 20% más pobre recibe el 6% del ingreso y el 20% más rico recibe el 48% Pasco-Font y Saavedra (2001).

Como se ve, con cualquiera de las mediciones y pese a la variedad de políticas de ajuste, políticas de estabilización y políticas sociales llevadas a

2. World Development Indicators 2001, The World Bank. CD-ROM, Washington D.C.

Recuadro 2.2

La desigualdad económica del Perú

“El Perú es un país multicultural y multiétnico, y se encuentra entre los países con el mayor grado de desigualdad no sólo en América Latina sino en el mundo. Para el periodo 1950-1990, el coeficiente de Gini para el Perú es de casi 0.60, mientras que el promedio para América Latina es de 0.50 y el promedio de los países desarrollados es 0.33. El Perú no está muy desigual, el Perú es un país muy desigual. Su alto grado de desigualdad es una característica estructural”.

Fuente: Figueroa (2001)

cabo, la desigualdad distributiva en el Perú continúa siendo un problema fundamental.

La pobreza

La pobreza convencionalmente definida como el estado de carencias materiales y sociales, es un problema relacionado con la existencia de desigualdades distributivas, con el acelerado crecimiento de la población con relación al crecimiento de la inversión, con el deficiente desarrollo de los mercados, con la insuficiencia o ineficacia de las políticas económicas y aquellas destinadas a la lucha contra la pobreza.

El pobre es menos eficiente y creativo de lo que podría ser, en buena parte, porque no está desempeñándose en las actividades que seguramente él preferiría. Su situación lo obliga a dedicarse a lo que se le presente. Esta restricción de su libertad, por las pocas opciones existentes o por razones de discriminación, son las que fundamentan la pobreza.

En el Perú andino al pobre se lo conoce como waccha, palabra quechua que tiene un doble significado: es alguien que tiene poco o nada; pero, sobre todo, es alguien que no tiene a nadie, ni familia ni parientes. En realidad, la pobreza no sólo es un estado de carencias materiales, sino, sobre todo, un estado de carencias sociales. Los pobladores del ande, pese a su persistente pobreza material, han logrado sobrevivir y progresar lentamente, debido a su organización social basada en el parentesco, a la acción colectiva o su organización en comunidades campesinas.

La experiencia muestra que la organización social, las redes sociales y las instituciones (capital social), son fundamentales para combatir los avatares de la pobreza y que el desarrollo humano es posible aun en condiciones materiales mínimas.

La pobreza es un problema de larga data en el Perú, solamente ha cedido cuando se han dado altas tasas de crecimiento económico. La tendencia general en los últimos años muestra un aumento absoluto y relativo entre 1986 y el 2000. Durante estos años la población en situación de pobreza ha crecido del 41.6% en 1986, al 54.1% del total de la población nacional en el año 2000.

En el caso de la pobreza extrema, los datos oficiales para el año 2000, indican una reducción del 18.4% al 14.8%³. Esta situación se da sobre todo en las áreas rurales, en las cuales casi un tercio de la población está en situación de pobreza extrema. Visto en términos absolutos, los pobres en situación extrema siguen siendo alrededor de 3,7 millones de personas.

En cuanto a la distribución geográfica de la pobreza, tenemos que Lima Metropolitana (conformada por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao) es la que tiene menores niveles de pobreza y de pobreza extrema. Mientras que las áreas rurales de Selva, Sierra y Costa son, en este orden, bastante más pobres y con porcentajes mayores de pobreza extrema.

En el cuadro 2.1 se presenta un resumen de la información disponible sobre niveles de pobreza, basada en las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida, que se hacen en el Perú desde mediados de los años ochenta.

El centralismo

El centralismo peruano es otro problema de larga data. El Tawantinsuyo fue un Estado políticamente centralizado, con su centro-capital en Cusco, aunque económicamente descentralizado, debido al carácter agropecuario de su economía y a la organización inca basada en los “curacazgos” (Rostworowski 1988). Luego, la colonización española organizó el Estado de una manera centralizada por razones de administración tributaria y trasladó la sede del gobierno a un lugar cercano al mar, Lima. Creó, asimismo, seis intendencias, las que se dividían en 56 partidos, que permitieron organizar la economía colonial con una agricultura y minería descentralizadas, pero con un Estado que centralizaba los tributos a favor de la corona española.

Con el advenimiento de la República las intendencias coloniales se convirtieron en departamentos y los partidos en provincias, pero la centralización estatal y tributaria no varió. Pese a

3. Recálculos posteriores que el INEI ha llevado a cabo en la encuesta ENAHO- 2001, aparecidos en la etapa de edición del presente Informe, indicaría una situación más grave para la pobreza extrema, que comprometería al 24.4% de la población.

varios intentos descentralistas, como los de fines del siglo XIX y los de las décadas de los treinta y ochenta del siglo XX, la centralización estatal y política continuó siendo uno de los principales problemas del funcionamiento desequilibrado de la sociedad peruana.

El extremo centralismo estatal se refleja en la hacienda pública. En 1998, el gobierno central recaudaba el 92% de los impuestos, mientras que los 2,014 gobiernos municipales apenas recaudaban el 8% restante.

Después de la segunda guerra mundial, el Perú se urbanizó rápidamente e inició un proceso de industrialización por substitución de importaciones, lo que acentuó progresivamente la concentración económica en Lima, hasta el punto de llegar a constituirse en el centro económico y financiero del Perú. En el departamento de Lima, más el Callao, se produce hoy más del 45% del PBI; vive el 32% de la población; se aglomera el 33.4% de la PEA; se obtiene el 55% de la producción industrial y el 56% del comercio; se concentra el 55% del ingreso nacional, y el 83% de las colocaciones bancarias.

Un indicador adicional del centralismo económico y estatal, es la desigualdad de los niveles de pobreza y pobreza extrema por áreas geográficas, ya explicado en el cuadro 2.1.

Así, la progresiva centralización económica en Lima se fue combinando y fortaleciendo con el centralismo estatal. La centralización política basada en la centralización económica es una combinación poderosa y difícil de revertir. El Perú de hoy es estatalmente, tan centralizado como a comienzos del siglo XX, pero económicamente mucho más concentrado en Lima Metropolitana. La sola descentralización estatal será insuficiente y muy vulnerable, si es que a la par no se crean las condiciones para desarrollar los mercados, fomentar la inversión y articular las regiones.

Atraso de la agricultura serrana

El mayor problema agrario de largo plazo ha sido la coexistencia de diferentes modos de producción agropecuaria, con distintos niveles de desarrollo. En la Costa, en algunos valles interandinos y en la Selva alta, existe una agricultura moderna y capitalista. En la Sierra predomina la comunidad campesina⁴ y el campesinado de subsistencia con minifundio. En la Selva coexiste la agricultura legal moderna, con la ilegal producción de hoja de coca y con la agricultura tradi-

4. A julio del 2001 existían 5,826 comunidades campesinas y 1,267 comunidades nativas reconocidas.

El extremo centralismo estatal se refleja en la hacienda pública. En 1998, el gobierno central recaudaba el 92% de los impuestos, mientras que los 2,014 gobiernos municipales apenas recaudaban el 8% restante.

Cuadro 2.1:
Pobreza y pobreza extrema en el Perú, 1986 - 2000

Total Pobres	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	6,981,836	41.6	12,147,420	55.3	12,155,359	53.4	12,334,333	50.7	13,863,142	54.1
Lima Metropolitana	1,428,396	27.4	1,272,131	47.6	2,767,034	42.4	2,467,577	35.5	3,345,454	45.2
Costa Urbana	1,179,697	42.1	-	54.9	2,107,026	51.9	2,521,097	58.3	2,417,323	53.1
Costa Rural	489,794	50.0	-	nd	753,924	63.4	761,274	52.8	853,707	64.4
Sierra Urbana	613,820	36.4	-	53.2	1,515,159	51.6	1,168,553	37.5	1,432,748	44.3
Sierra Rural	1,964,365	49.2	-	72.7	3,399,613	64.7	3,627,428	68.1	3,761,451	65.5
Selva Urbana	316,554	48.2	-	nd	539,698	43.0	590,403	44.2	796,649	51.5
Selva Rural	986,407	68.0	-	nd	1,075,445	70.1	1,189,280	64.9	1,260,681	69.2

Pobres Extremos 1/	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	3,088,120	18.4	5,315,869	24.2	4,324,940	19.0	3,576,227	14.7	3,792,505	14.8
Lima Metropolitana	177,246	3.4	636,065	10.1	358,931	5.5	166,822	2.4	347,868	4.7
Costa Urbana	311,037	11.1	-	23.2	496,249	12.2	328,651	7.6	382,401	8.4
Costa Rural	260,570	26.6	-	nd	315,126	26.5	340,266	23.6	361,898	27.3
Sierra Urbana	259,693	15.4	-	22.4	428,708	14.6	230,595	7.4	213,457	6.6
Sierra Rural	1,289,613	32.3	-	54.5	1,980,918	37.7	1,736,478	32.6	1,734,288	30.2
Selva Urbana	153,023	23.3	-	nd	150,613	12.0	96,174	7.2	179,439	11.6
Selva Rural	637,751	43.9	-	nd	592,185	38.6	667,023	36.4	573,865	31.5

Pobres no Extremos 2/	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	3,893,716	23.2	6,831,551	31.1	7,830,418	34.4	8,758,106	36.0	10,070,637	39.3
Lima Metropolitana	1,251,150	24.0	636,065	37.5	2,408,102	36.9	2,300,755	33.1	2,997,586	40.5
Costa Urbana	868,661	31.0	-	31.5	1,610,776	39.7	2,192,446	50.7	2,034,922	44.7
Costa Rural	229,224	23.4	-	nd	438,798	36.9	421,007	29.2	491,809	37.1
Sierra Urbana	354,127	21.0	-	30.8	1,086,451	37.0	937,959	30.1	1,219,292	37.7
Sierra Rural	674,751	16.9	-	18.2	1,418,695	27.0	1,890,950	35.5	2,027,164	35.3
Selva Urbana	163,531	24.9	-	nd	389,084	31.0	494,229	37.0	617,210	39.9
Selva Rural	348,656	24.1	-	nd	483,260	31.5	522,257	28.5	686,816	37.7

Fuente: Instituto Cuanto y UNICEF (1995) y Encuesta nacional sobre medición de niveles de vida, 1994, 1997 y 2000.

1/ Personas cuyos ingresos sólo permiten satisfacer necesidades alimenticias.

2/ Personas cuyos ingresos sólo permiten satisfacer sus necesidades básicas.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

cional de los distintos grupos étnicos. Esta heterogeneidad económica, tecnológica y social, ha persistido pese a la drástica reforma agraria efectuada entre 1969 y 1980.

Los indicadores de progreso tecnológico en el campo, aún hoy siguen mostrando notables carencias y segmentaciones. Según el Censo Agropecuario de 1994, el 92% de los productores agropecuarios no usaban ningún tipo de maquinaria o herramienta mecanizada en sus labores. Señala también que, en ese año, existían apenas 10 mil tractores, la mayor parte utilizados

en fundos de mayor extensión y sólo el 17% de los productores utilizaban semillas o plántones mejorados. Estos indicadores denotan que el viejo problema de la segmentación tecnológica, sigue vigente.

El grado de asociación de los agricultores para efectos productivos, es reducido. Sólo el 3.5% pertenece a un comité de productores y un 13.7% a juntas de usuarios de sistemas de riego. La segmentación social en el campo, que es otro problema muy antiguo, impide la conformación de organizaciones que les permitan una mejor pro-

ducción, negociación, comercialización y consecución del financiamiento.

El nivel de educación de los agricultores continúa siendo bajo, el 80% tiene sólo educación primaria y el 20% restante, no tiene ningún nivel educativo. Este factor es uno de los indicadores del precario desarrollo humano en el ámbito rural agropecuario y muestra que los esfuerzos efectuados no han sido suficientes para superar esta situación.

En resumen, pese a los notables cambios que se han dado en el ámbito rural en los últimos treinta años, la estructura agraria siempre ha tenido y sigue teniendo segmentaciones que no han permitido diseminar mejoras productivas, tecnológicas y sociales, de los sectores más modernos a los sectores tradicionales más atrasados.

Las causas principales de la persistencia de problemas estructurales para el desarrollo del campo han sido diversas.

La primera causa es que los recursos en tierras cultivables no han sido suficientes y han estado desigualmente distribuidos. Los agricultores más modernos y más ricos, tienen sus tierras en los valles; mientras que los campesinos pobres han sido confinados a los terrenos en altura y sin riego.

La segunda causa es la progresiva disminución de las exportaciones agropecuarias y la creciente importación de bienes sustitutos, comprados con las divisas generadas por la exportación minera y pesquera. Este patrón de comercio ha dejado fuera del mercado a aquellos sectores con bajas productividades, que por fuerza tendrían que haber hecho innovaciones técnicas si hubieran tenido que exportar.

La tercera causa considera que las políticas macroeconómicas en general han sido favorables a los consumidores de las zonas urbanas, casi siempre por razones políticas, tratando de abaratar los bienes agropecuarios, ya sea mediante subsidios, tipo de cambio favorable a las importaciones o directamente fijando precios.

Todos estos problemas estructurales han confluído en generar mecanismos de exclusión social, de ahí los bajos y dispersos índices de desarrollo humano en las diferentes provincias del Perú, sobre todo en las más rurales. Los aspectos económicos como: pobreza, desigualdad, centralización o tecnologías tradicionales, han sido las razones principales, para que una buena parte de los peruanos no puedan acceder a los mercados, ni puedan participar en gremios u otras formas de organización social o política y, por consecuencia, tampoco pueden pagar impuestos. Ellos son integrados por el Estado, ya

Recuadro 2.3

Tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra, cuya desigualdad ha sido y es uno de los principales problemas económicos y sociales del campo, fue modificada primero por la reforma agraria de 1969, luego por los procesos de parcelación después de 1980, año en que se dio por concluida la reforma agraria, y finalmente, por las reformas neoliberales de los años noventa. Según el Censo Agropecuario de 1994, el 94.8% de las unidades agropecuarias poseía el 73.6% de las tierras con extensiones menores a 30 hectáreas, es decir, que la concentración de la tierra en grandes propiedades se ha reducido drásticamente, con relación a la situación anterior a 1969. Sin embargo, el minifundio sigue siendo importante, pues el 55.3% de las unidades agropecuarias tienen menos de 3 hectáreas y sólo poseen el 16.7% de las tierras agrícolas. Más aún, los campesinos más pobres con menos de una hectárea sólo poseen el 3% de las tierras agrícolas y constituyen el 24.3% de las unidades agropecuarias.

En suma, todavía persiste el problema de una desigual distribución de la propiedad de la tierra, aunque bastante menor que en 1980, y persiste el problema del minifundio, que es sinónimo de pobreza rural.

Otro aspecto de estas desigualdades se aprecia en que el 89.1% de las tierras son de propiedad privada, el 1.2% está arrendado, el 7.4% es de propiedad de las comunidades campesinas, cuya mayor extensión es de pastos naturales. Desde el punto de vista del registro de los derechos de propiedad se ha avanzado en los últimos diez años; a partir de 1992, se estableció el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), que ha permitido la titulación de más de un millón de fundos y parcelas.

Fuente: Equipo INDH- PNUD, Perú 2002

sea de manera asistencial o como ciudadanos disminuidos.

Transformación con poco desarrollo, 1950 – 2000

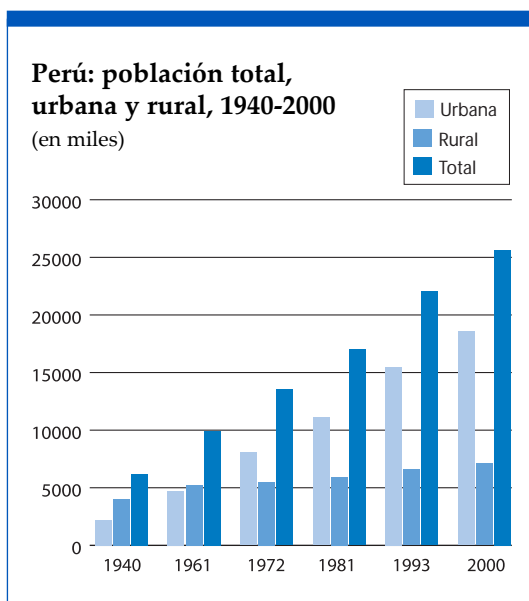
A continuación se presentará una sucinta historia del Perú de los últimos cincuenta años, desde una perspectiva del desarrollo humano. Los datos utilizados (cuadro 2.2-A a 2.2-D) provienen de distintas fuentes secundarias, estimados con metodologías diversas y, en consecuencia, presentan limitaciones que sólo permiten ilustrar el proceso⁵.

La población

Los cambios demográficos ocurridos entre 1950 al 2000 han sido rápidos y drásticos. La población

5. La información estadística útil para evaluar el desarrollo humano es parcial y en muchos casos no es continua. Se espera que este Informe motive a los generadores de información estadística, a que incorporen nuevas variables en la recolección de la información, que permitan en el futuro tener el conjunto de indicadores que se requiere para evaluar y orientar el desarrollo humano.

En estos últimos cincuenta años la población total se cuadruplicó y la población urbana se multiplicó casi por ocho veces.



peruana es más grande, más urbana, menos joven, más instruida y tiene más salud.

En estos últimos cincuenta años la población total se cuadruplicó y la población urbana se multiplicó casi por ocho veces. En el año 2000, el 72% de la población vivía en áreas consideradas urbanas y el 48.8% vivía en ciudades con más de 100 mil habitantes. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer aumentó de 35.7 años en 1940, hasta casi 70 años en el 2000; el analfabetismo se redujo, del 57.6% en 1940, al 11.7% en el 2000. Asimismo, la población envejeció, pues si en el año 1940, el 40.9% tenía menos de 14 años, en el año 2000 sólo el 33.3% tenía esa edad; pasó lo contrario con la población mayor de 65 años que era sólo el 3.5% en 1940, en el 2000 es el 4.6%. Obviamente, la pirámide de edades se ha alargado.

Los determinantes del crecimiento demográfico han variado. La tasa de natalidad se ha reducido al disminuir la tasa de fecundidad; mientras que la tasa de mortalidad, sobre todo infantil, ha decrecido. Estas tendencias se han traducido en la reducción de la tasa natural de crecimiento de la población –actualmente de 1.79% al año- y en el incremento de la esperanza de vida.

La ubicación de la población también ha variado durante estos cincuenta años. De un lado, el peso relativo de la población de la Sierra ha disminuido, en 1940 radicaba allí el 65%; mientras que en el año 2000, sólo quedaba el 35%. Por el contrario, en la Costa, que para el año 1940 retenía al 28% de la población, su participación pasó en el año 2000 al 52%. Caso similar sucede en la Selva, que pasó del 7% en 1940, al 13% en el 2000 (INEI). En conclusión, la población es más costeña y selvática y menos serrana.

El desplazamiento de la población del campo a la ciudad y de los distintos departamentos a Lima u otras ciudades grandes, se ha debido a los movimientos migratorios, previos y posteriores a los años cincuenta. Según el censo de 1993, el 22% de la población peruana no vive donde nació. La urbanización y la metropolización de la población han sido los fenómenos demográficos y económicos más importantes. Han influido en el propio comportamiento de la natalidad y la mortalidad, a través del acceso a servicios y el cambio en los patrones de la actividad productiva.

La urbanización ha tenido también repercusiones sobre la fuerza laboral. La PEA que en 1961 era predominantemente rural (62.4%), pasó a ser en el 2000 predominantemente urbana (64.3%). Otro factor de importancia en la escena de los últimos tiempos, ha sido la migración al exterior. Se calcula en 1.8 millones la cantidad de personas en el extranjero, en su mayoría, población en edad de trabajar.

Vista en perspectiva, la población peruana de la segunda mitad del siglo pasado creció explosivamente -casi tanto como la suma de los cuatro o cinco siglos anteriores- y se reubicó espacialmente. Duplicó su esperanza de vida y disminuyó de manera muy significativa su natalidad. Es decir, sufrió una transformación muy profunda y problemática.

Las mejoras que se produjeron en el nivel de vida, paralelamente a estos cambios, resultan de la acción combinada del Estado y de las decisiones de las propias personas. El Estado proporcionó mayor salud y educación, sobre todo, en las urbes, donde los costos de expansión de los beneficios son menores. La población, por si misma, se trasladó hacia donde estaban presentes las provisiones de recursos públicos y privados, constituyendo mercados.

Las tendencias de la población se dirigen hacia una disminución de la fecundidad, de la mortalidad y hacia la estabilización. Se calcula que para el quinquenio 2025-2030, se habrá estabilizado el volumen poblacional, alrededor de los 35 millones de habitantes.

En la actualidad, la población se encuentra instalada en las edades laborables, entre los 15 y 65 años, presionando más que nunca el mercado laboral. En adelante, para las décadas siguientes, con una estructura de edades menos piramidal y con mayor participación de las edades adultas, la presión del empleo se trasladará hacia la seguridad social, como ya está comenzando a suceder.

Tras todos estos cambios ha habido un desarrollo humano lento y muy desigual, tanto social

como geográficamente. Dicho de otra manera, los cambios acontecidos en la población peruana, son el efecto de procesos económicos, políticos y sociales, los que se analizarán a continuación.

Crecimiento, urbanización, inestabilidad e intervención del Estado

Durante el medio siglo anterior, en el Perú se aplicó un modelo combinado de economía primario-exportadora y de sustitución de importaciones. Este modelo tuvo un período de crecimiento que abarcó hasta mediados de los años setenta, luego entró en una etapa de declinación, al compás del creciente endeudamiento, y alcanzó su peor crisis en la segunda mitad de los años ochenta con una hiperinflación y recesión generalizada. Ante la gravedad de la crisis, en 1990, el gobierno puso en marcha un drástico ajuste que incluyó un programa de estabilización y un conjunto de reformas, las cuales se analizarán más adelante.

El producto per-cápita (PBI) subió de 704 dólares (constantes) en 1961 a 954 dólares en 1981, es decir, un crecimiento de 36%, luego se redujo a 841 dólares en el 2000. Esto hizo que las desigualdades se mantuvieran y que la pobreza se incrementara como consecuencia de la crisis de los años ochenta. Por consiguiente, en el Perú hubo transformación, pero con poco desarrollo.

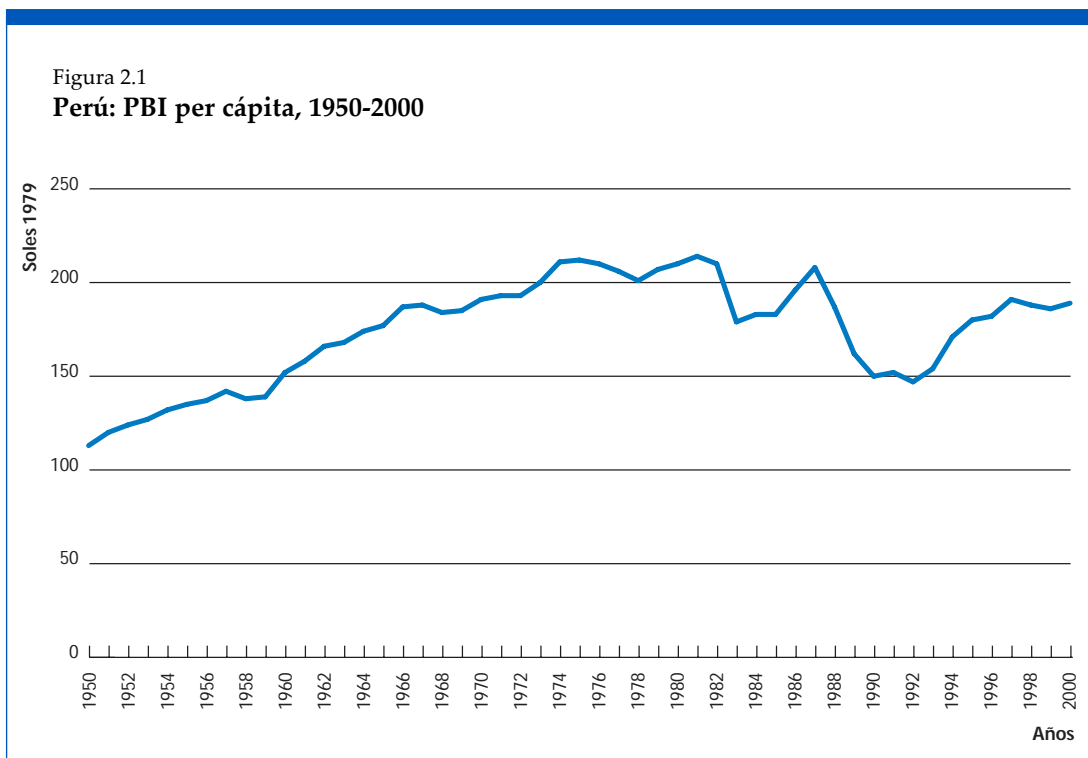
Modelo económico inestable.

El modelo de crecimiento -primario exportador y semi industrial- fue inestable. Generó una dinámica económica caracterizada por fluctuaciones económicas ocasionadas por "shocks" externos, provenientes de las variaciones de los precios y demandas internacionales que originaron las crisis económicas, las que a su turno repercutieron en la economía fiscal y, en consecuencia, originaron cambios políticos e institucionales. En conjunto, crearon una atmósfera de inestabilidad económica y política, con cambios drásticos en la política y en las políticas económicas, a las cuales se las ha calificado como "el péndulo peruano" (Gonzales-Samamé, 1993).

Esta inestabilidad se hizo más pronunciada desde fines de los años setenta. Es a partir de 1992-93 que parece observarse el inicio de un nuevo ciclo de largo plazo (ver figura 2.1), cuyo pico expansivo se dio en 1997, pero a partir de 1998 se presenta una crisis externa de mediano plazo. Las repercusiones de esta inestabilidad fueron varias:

- Las ganancias de los años de crecimiento se perdían fácilmente en los años con crisis, en consecuencia, las posibilidades de acumulación de los distintos tipos de capital disminuían.
- Las desigualdades y la pobreza que tendían a disminuir con la expansión económica, regresaban y hasta empeoraban en cada crisis, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.1.

Todas estas fluctuaciones económicas, provenientes del modelo económico aplicado en el Perú desde los años cincuenta, impidieron mantener un crecimiento sostenido después de los años setenta.



La falta de
continuidad
democrática ha
afectado también al
ciclo económico,
pues no se han
desarrollado los
mecanismos
institucionales que
hubieran
posibilitado sortear
las crisis
económicas de
manera
democrática

- El Estado ampliaba su cobertura de bienes y servicios públicos, cuando aumentaban los recursos fiscales, pero los reducía después de cada ajuste, generando malestar social.

Todas estas fluctuaciones económicas, provenientes del modelo económico aplicado en el Perú desde los años cincuenta, impidieron mantener un crecimiento sostenido después de los años setenta. Aun cuando después de cinco años de significativa expansión ya se han sucedido cuatro años de recesión (1998-2001), todavía es temprano para predecir la evolución cíclica del nuevo modelo iniciado en los años noventa.

Inestabilidad política.

Las fluctuaciones y crisis económicas han generado siempre inestabilidad política, lo que no ha facilitado la organización de las representaciones políticas en partidos o movimientos estables. La política y las políticas públicas estuvieron muy influenciadas por los ciclos económicos, lo que no permitió que se dieran las condiciones para que los proyectos y promesas electorales pudieran cumplirse a cabalidad y, por consiguiente, generar procesos de consolidación de los partidos políticos.

Las crisis económicas casi siempre fueron acompañadas por cambio del partido gobernante o por un golpe militar. Un país con sub-acumulación de capital⁶ en relación a la creciente población y con un modelo económico con fluctuaciones exógenas, tiende a generar menos puestos de trabajo que los que necesita y los que crea no siempre son estables; en consecuencia, genera niveles de incertidumbre y exclusión social, situación que afecta la credibilidad de los gobernantes. Así, los proyectos políticos pueden caer rápidamente en las tentaciones populistas, fenómeno que ha sucedido a menudo en el Perú.

Democracia sin consolidar.

Como resultado de las fluctuaciones económicas y políticas, la alternancia de los partidos políticos en el poder no ha sido una norma sino, más bien, una excepción.

Consecuentemente, esto ha llevado a que la democracia no haya logrado consolidarse en los últimos cincuenta años, convirtiéndose en una promesa fallida y a menudo interrumpida por gobiernos autoritarios. El resultado es que tampoco los gobiernos autoritarios han podido llevar al Perú hacia la senda del desarrollo estable.

6. Se refiere a que los niveles y la calidad de las inversiones siempre están por debajo de las necesidades de empleo de la población, lo que genera un crisis distributiva permanente.

La moraleja de estos cincuenta años, es que la falta de continuidad democrática ha afectado también al ciclo económico, pues no se han desarrollado los mecanismos institucionales que hubieran posibilitado sortear las crisis económicas de manera democrática. Los gobiernos no han logrado manejar los "booms" económicos, han intervenido sólo cuando se daban las crisis, sin tener métodos alternativos a los severos ajustes ortodoxos.

Estas fluctuaciones han generado una cultura política con horizontes limitados y visión "cortoplacista", pese a que varios de los partidos que han existido o que existen en el Perú, son doctrinarios y tienen objetivos de largo plazo para la sociedad peruana. Cuestiones de más urgencia como las presiones sociales, el desempleo, la pobreza y la exclusión, los han condicionado a ocuparse de los problemas de corto plazo, ya sea desde el gobierno o desde la oposición. Como consecuencia, las bases culturales para la consolidación de la democracia han sido débiles y lo han sido más en cada crisis económica.

Es dentro de este marco de pendularidad política, así como de la debilidad de los partidos y movimientos políticos que aparece, hacia 1980, la violencia política y que casi por doce años puso en jaque a la democracia y al Perú. Los miles de desplazados y muertos, las enormes pérdidas económicas, la frustración de las juventudes provincianas, el debilitamiento de los partidos políticos, de las instituciones y, sobre todo, las prácticas autoritarias fueron sus principales efectos.

La rápida urbanización de los años cincuenta a los ochenta, constituyó uno de los factores más importantes de transformación social del Perú. Por un lado, la población se desplazó del campo hacia las ciudades, en especial hacia Lima y hacia las ciudades de la costa, haciendo de la migración un proceso de transformación cultural y social, tanto para los migrantes como para los nativos de las ciudades receptoras.

Este proceso significó la irrupción, en los espacios urbanos, de grandes contingentes de población rural, serrana e indígena que se fue asentando en una condición precaria de marginados de las ciudades. La urbanización generó un proceso de mestizaje cultural o de "cholificación". Es en el espacio urbano donde se encuentran "todas las sangres" del Perú.

Por otro lado, la urbanización también ha permitido el acceso a los derechos ciudadanos, inaccesibles si la persona vivía en el campo o en ciudades pequeñas alejadas de los mayores centros urbanos. La construcción de ciudadanía se hizo al

fragor de la ocupación del espacio urbano, y en función de la inserción económica de los viejos y nuevos habitantes de las ciudades. La urbanización ha favorecido el agenciamiento de las personas al permitir que, sobre todo, los sectores populares urbanos, puedan abogar por sus derechos a vivir mejor.

Asimismo, la urbanización ha promovido una constante adaptación institucional del Estado, comenzando por la municipalización de asentamientos humanos grandes, como es el caso de Comas, Villa el Salvador o San Juan de Lurigancho en Lima; Nuevo Chimbote en Chimbote; el Porvenir en Trujillo o Paucarpata en Arequipa. Todos estos asentamientos han incorporado los programas del "Vaso de leche" y "Comedores Populares" en las municipalidades, conformando una infraestructura social básica (agua y alcantarillado, alimentación, educación y salud) y creando instituciones que las administran en las ciudades.

El Estado Providencia.

El crecimiento económico de post-guerra, la acelerada urbanización y el predominio de las corrientes doctrinarias favorables al estado de bienestar o estado-providencia, en los años cincuenta y sesenta, indujeron a los distintos gobiernos a proveer servicios de educación, salud e infraestructura básica.

Gracias a la política educativa iniciada en los años cincuenta, el analfabetismo en la población varió del 57.6%, en 1940, a menos del 11.7% en el año 2000; el analfabetismo en las mujeres se redujo del 69.3% en 1940, al 17% en el año 2000; los peruanos con secundaria pasaron de menos del 10% en el año 1950, al 42% en el año 2000 y los que tienen educación superior de 0.9% a 19% para el mismo período. Todo ello, pese a que el gasto en educación no fue muy elevado con relación al PBI.

Por su parte, los programas sanitarios y de salud tuvieron un efecto importante en la mortalidad infantil, la que se redujo de 195 por mil en 1940, a 45 por mil en el año 2000.

Indudablemente, se dieron mejoras sustantivas en dos de los componentes más importantes del desarrollo humano: incremento de la esperanza de vida y mejora en la educación.

Pobres pero educados.

Pese a los mejores niveles de educación y salud alcanzados por las personas, sus empleos e ingresos no han mejorado proporcionalmente. En buena cuenta los peruanos del 2000 son formalmente instruidos, pero pobres. De acuerdo a la evidencia existente, esto se debería a un menor

crecimiento de la demanda por personas con instrucción, en relación al incremento de la oferta, que como se ha visto, fue muy acelerado (Gonzales 1995).

Un resultado notable, ya mencionado, de este desbalance entre oferta y demanda de trabajo ha sido la salida al extranjero de 1'855,000 peruanos. Los lugares de destino preferente han sido, Estados Unidos, Venezuela, España, Chile y Argentina. Una buena parte de ellos, entre 20% y 30%, son profesionales y técnicos calificados (Altamirano 2001), para quienes no había condiciones laborales ni sociales para quedarse en el Perú.

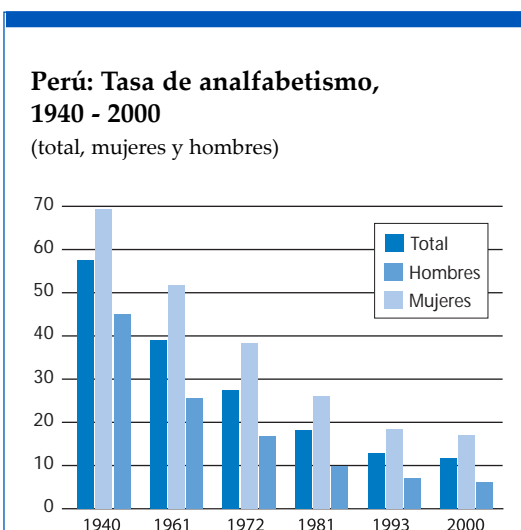
No obstante, uno de los mayores logros de la educación, con todas las debilidades de calidad y diferencias regionales, ha sido el permitir una mayor participación social y política. La educación ha contribuido también a una mayor organización de las personas, para que actúen en defensa de sus derechos ciudadanos y humanos.

¿Cuánto desarrollo humano hubo en el Perú?

Una manera distinta de enfocar el análisis de este período es preguntarse, cuánto desarrollo humano hubo en el Perú durante estos cincuenta años.

Sorprendentemente el desarrollo humano en el Perú progresó, pese a las fluctuaciones económicas y políticas de estos años. El IDH pasó de 0.203 en 1940, a 0.524 en 1972; 0.583 en 1981, bajó a 0.543 en 1993; pero, luego volvió a subir a 0.620 en el 2000. Comparativamente con la evolución del PBI per-cápita, el IDH es más estable en el largo plazo.

Gracias a la política educativa iniciada en los años cincuenta, el analfabetismo en la población varió del 57.6%, en 1940, a menos del 11.7% en el año 2000; el analfabetismo en las mujeres se redujo del 69.3% en 1940, al 17% en el año 2000



Sorprendentemente el desarrollo humano en el Perú progresó, pese a las fluctuaciones económicas y políticas de estos años

Ciertamente tras este indicador ha habido una ampliación de oportunidades, un incremento de capacidades y derechos de las personas, aunque con limitaciones, heterogeneidades y exclusiones. Cabe entrar en algunos detalles.

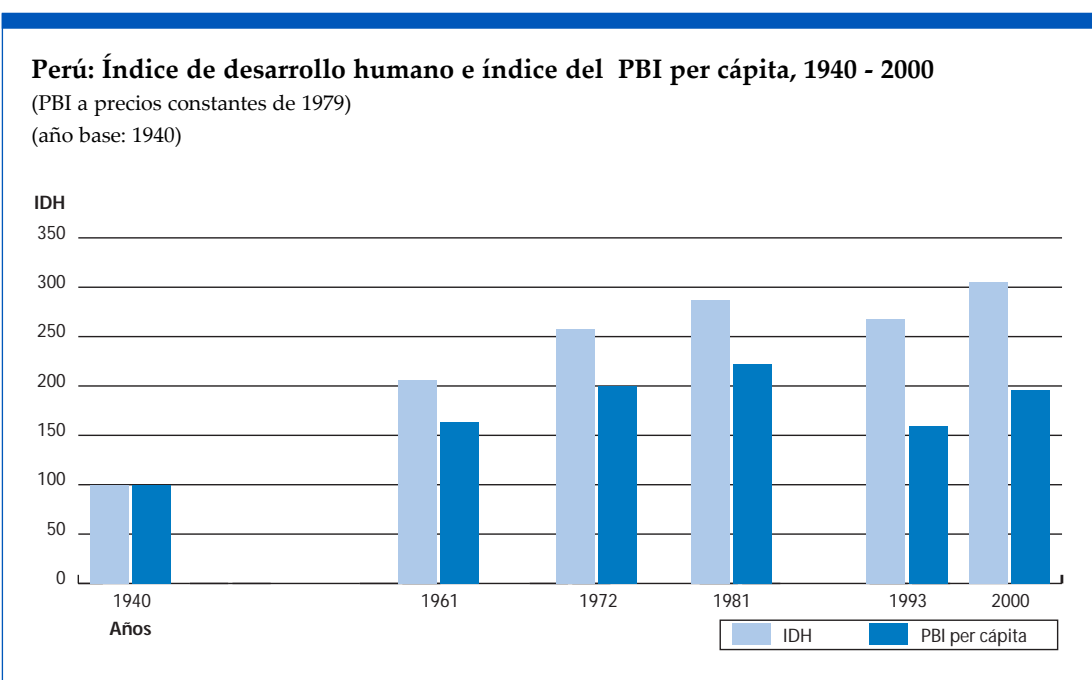
El crecimiento de la población -nacional y urbana- en el Perú, es un primer indicador del desarrollo humano, en la medida que ha podido reducir las tasas de mortalidad infantil y casi duplicar la esperanza de vida al nacer. La educación se ha incrementado notablemente, no sólo por la disminución del analfabetismo, sino por el aumento de la población que ha accedido a educación secundaria y superior; en buena medida, gracias al papel del "Estado providencia" o del bienestar generado en los años sesenta y setenta.

Sin embargo, donde el desarrollo humano ha sido bastante lento es en el incremento de los ingresos reales promedio, que subieron hasta mediados de los años setenta, para luego bajar hasta niveles comparables a los años sesenta. La gente en el Perú vive más, detenta más educación; pero tiene casi los mismos ingresos, vale decir, que desde la perspectiva del Índice de Desarrollo Humano, se han logrado progresos parciales. Este fenómeno se refleja en la comparación del Índice de Desarrollo Humano y del índice del PBI per-cápita (Ver Grafica "Perú: Índice de Desarrollo Humano e Índice de PBI per cápita 1940-2000"). El IDH es menos fluctuante que el producto, razón por la cual en al año 2000 el índice del PBI es parecido al de 1972; mientras que el IDH es mayor, pese a la baja del PBI.

En otras palabras, los peruanos tienen más educación y salud, posiblemente han desarrollado mejores habilidades; pero no han logrado hacerlas valer socialmente, es decir, no han logrado conseguir empleo bien remunerado debido a la baja inversión privada y pública; o al no haber logrado influir en las políticas públicas para que éstas creen más puestos de trabajo; o al no tener suficiente influencia para que los procesos redistributivos sean más eficaces.

Las razones de estos resultados pueden atribuirse a varios factores. Por un lado, la subacumulación del capital físico, sobre todo privado. Por otro lado, la creciente presión demográfica sobre las tierras de cultivo y el uso de recursos minerales con tecnologías muy intensivas en capital y escasa capacidad de crear empleo directo e indirecto. Estos factores están en la base del déficit estructural de empleo adecuado y de ingresos medianamente satisfactorios. Sin embargo, en el ámbito de las políticas públicas ha habido un aumento de capital físico para la provisión de educación y salud pública, de vivienda, energía, agua potable y alcantarillado, que ha permitido mejorar las condiciones de vida, sobre todo, para los sectores medios y pobres. En conclusión, pareciera que los determinantes del empleo y los ingresos (producto, inversión, tecnología y gasto público) han tenido un crecimiento débil o han sido tecnológicamente inadecuados.

Lo que más preocupa aquí, es la débil conexión de la educación con empleo e ingresos adecuados y que plantea por lo menos dos hipótesis:



1) Los niveles educativos no son lo suficientemente buenos para generar mayores ingresos. Dicho en otras palabras, en el Perú existe una oferta educativa importante, pero su calidad no se adecúa a la demanda.

2) Incluso con estos niveles educativos, la demanda de trabajo, generada a partir de los capitales físico y natural, no es suficiente para dichos niveles, ni en cantidad ni en calidad.

Si se analizan las características de la población y de su capital humano⁷ en los últimos cincuenta años, se observan importantes, aunque desiguales y limitados progresos. Para el año 2000, el número de alumnos matriculados representa un tercio de la población, el número de docentes ha aumentado y hay 21 alumnos por cada docente, contra 32 que había en 1972. El número de estudiantes universitarios está cerca del medio millón y representa el 4.9% del alumnado total, mientras que en 1972 era sólo 2.9%.

Pese a estos avances cuantitativos, el gasto en educación es uno de los más bajos de América Latina 3.2% del PBI. El resultado de la masificación de la educación, con recursos escasos, es su baja calidad. Como señalan Saavedra y Melzi (1998), en los últimos treinta años el Estado destinó en promedio, los mismos recursos reales a la educación, y si se toma en cuenta que la matrícula creció sin interrupción, los recursos por alumno y maestro decrecieron progresivamente, lo que redundó en la caída de la calidad educativa.

Uno de los tantos resultados de este proceso educativo es el bajísimo número de profesionales adscritos a instituciones de ciencia y tecnología. Para 1999 sólo había 116 magísteres y 8 doctores en estas instituciones. Uno de los problemas del desarrollo educativo peruano ha sido la desproporción entre demanda por educación y los recursos financieros, sobre todo recursos públicos, para ofrecer una educación de mejor calidad.

El problema se ve reflejado en las tasas de desempleo y subempleo, que sumadas hacen más del 50% de la población y en la migración definitiva al exterior del 5% a 6% de la PEA. La "fuga de cerebros" es una doble pérdida desde el punto de vista del desarrollo humano, por un lado, es una fuga de inversión pública y privada que le resta al país capital humano y por otro lado, es un perjuicio para el desarrollo presente y futuro, pues los conocimientos de los que se han ido ya no podrán ser utilizados. Incluso si los migrantes

remesan dinero a sus parientes, esto no compensa sino parcialmente la pérdida.

Parte del problema del empleo y de ingresos es la baja disponibilidad de capital natural y físico. Si bien las tierras de cultivo han crecido con los diferentes proyectos de irrigación en Costa y Sierra, éstas son insuficientes para emplear a la fuerza laboral rural. Hacia 1993 sólo había 0.8 Has. por habitante rural y apenas 0.2 Has. por habitante peruano. Una de las disponibilidades más bajas de América Latina.

En cuanto a los recursos forestales, lo que se observa en el Perú es un decrecimiento del bosque amazónico y un interesante proceso de reforestación sobre todo en la Sierra. La tala del bosque amazónico no es compensada con la reforestación. Este es un problema que debe encontrar solución, pues, dicha tala está más allá de la simple saca de árboles, es una explotación sin estrategia de desarrollo sostenible, con repercusiones ambientales y climáticas, cuya magnitud se desconoce. Existe, sin embargo, enormes potenciales no maderables en la Amazonía, que no están adecuadamente manejados y aprovechados.

Contrariamente, en el sector minero la situación es diferente; las reservas probadas de los minerales que posee el Perú: cobre, oro, plata, zinc, hierro y plomo, se han incrementado durante la década de los años noventa debido al intenso proceso de exploración minera y petrolífera.

Este tipo de capital natural ha de generar mayores exportaciones y considerables divisas, las cuales van a permitir mayores importaciones, sin embargo, desde el punto de vista del empleo la gran minería genera limitada ocupación⁸. El provecho que se puede sacar de la minería para el desarrollo humano debería provenir de la disponibilidad de divisas para importar, de los impuestos que paguen al Estado, del canon a la explotación minera y gasífera y de la forma cómo el gobierno utilice estos recursos, no sólo para impulsar la generación de empleo en otros sectores, sino también para reemplazar el capital natural no renovable por algún otro tipo de capital, físico o humano en la Región.

El capital físico total se ha multiplicado por cuatro entre los años 1961 y el 2000, mientras que el capital físico per cápita, sólo se ha multiplicado

8. Por ejemplo, el gran proyecto minero de Antamina, probablemente el más grande de todos los tiempos en el Perú, con una inversión cercana a los 2,200 millones de dólares y una exportación que se estima llegará a constituir el 1.5% del PBI, emplea solamente 1,500 trabajadores de manera directa.

7. Como se verá más adelante, las personas son distintas del capital humano. Cada persona vale por sí misma, aunque tenga distintas habilidades y conocimientos. Atributos que hacen al capital humano.

Los mercados en el Perú han tenido un desarrollo heterogéneo e incompleto.

por 1.4. A pesar de haber crecido más el stock de capital que la fuerza laboral, este no ha sido suficiente para emplear a la población, es decir, ha habido sub-acumulación. Dos razones explican esta situación; la primera es por la tecnología ahorradora de mano de obra, sobre todo de las grandes inversiones y la segunda, por la inestabilidad de los precios relativos, de los cuales el tipo de cambio ha tendido a estar sobrevaluado en el largo plazo (Gonzales 1998), favoreciendo la generación de empleo en el exterior.

Paralelamente, se observa que desde 1961, la energía eléctrica instalada se ha incrementado en términos absolutos de manera notable. Sin embargo, la dotación de energía por habitante se ha mantenido en 0.2 megavatios por persona, lo que es un indicador adicional de la hipótesis de la subacumulación de capital.

El capital físico utilizado para fines sociales, como la infraestructura educativa, la infraestructura de salud y vivienda, así como la infraestructura sanitaria, ha evolucionado de manera dispar.

El número de centros educativos casi se ha cuadruplicado entre 1972 y el 2000. Los centros educativos privados, son los que a partir de los años noventa, han incrementado considerablemente su infraestructura educativa. En cuanto al número de camas, también son los centros hospitalarios privados en los que ha habido un aumento significativo; no así en los hospitales públicos cuyo crecimiento no sólo fue lento, sino que decreció hacia el 2000. Las viviendas también han aumentado, aunque a una velocidad insuficiente como para eliminar el déficit habitacional existente en el Perú. La provisión de agua y luz aumentó considerablemente: en el 2000 el 60% de la población tenía agua, el 73% electricidad; pero sólo un 47% tenía desagüe.

Nuevamente, encontramos que el capital físico generador de empleo creció, pero no suficientemente en cantidad y calidad como para crear más empleo, en tanto que el capital físico para fines sociales aumentó, sobre todo, aquel destinado a la educación y los servicios básicos. Sin embargo, no toda la población tiene las mismas oportunidades de acceso a servicios mínimos de educación, salud e infraestructura básica, bajo los estándares mundiales.

Finalmente, la organización de todas estas formas de capital, humano, físico y natural, se da a través de distintas instituciones como el mercado, el Estado y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Entre todas resuelven los problemas de la convivencia social y la acción colectiva.

Los mercados en el Perú han tenido un desa-

rollo heterogéneo e incompleto. Mientras que casi la totalidad de la población participa en los mercados de bienes y servicios, aunque con distinta intensidad, sólo una parte participa en los mercados de factores.

Los mercados de trabajo, en el año 2000, sólo permitían contratar al 44.6% de la fuerza laboral, esta cifra incluía también a las empleadas del hogar. El porcentaje más elevado lo tenía Lima Metropolitana, donde el 60% era patrono, obrero o empleado, a diferencia del área rural cuyo porcentaje llegaba apenas al 24.3%. Estos indicadores señalan el bajo y heterogéneo nivel de desarrollo de los mercados de trabajo en el Perú; y constituyen una explicación estructural de la reducida creación de empleo asalariado (Verdera 1997 y Gonzales 2000). Esto significa que buena parte de la población debe crear su propio empleo porque el mercado no los absorbe.

El mercado de capitales es pequeño y está concentrado en Lima, la Bolsa de Valores de Lima negocia pequeños montos diariamente. El mercado de crédito es heterogéneo y poco desarrollado. El grado de profundización financiera medido por la relación entre colocaciones/PBI, que es un indicador de cuánto acceso tienen las personas al crédito formal, muestra que el año 2000 el ratio alcanzó el 22.1% para todo el Perú; en Lima el ratio era de 39.7% mientras que en Apurímac era del 0.6%.

Frente a este débil y heterogéneo desarrollo de los mercados, el Estado ha sido la institución que ha tratado de resolver los problemas que los mercados no han podido hacerlo, aunque con muchas limitaciones.

Como ya se ha señalado, el Estado en el Perú tuvo un crecimiento importante hasta mediados de los años ochenta, para luego decaer en los años noventa. Un indicador de la presencia del Estado es el nivel de gasto público, que pasó de 7.8% del PBI en 1955, a 21.4% en 1975 y al 15.5% en el 2000. Esto muestra que el Estado peruano, en realidad, nunca fue muy grande y que su intervención actual es más bien pequeña comparada con otros países de la Región⁹. Debido a este tamaño de Estado, los recursos que tiene para gasto social y económico tampoco son muy elevados; en consecuencia, el Estado peruano, si bien ayuda y ha ayudado a resolver los problemas de sectores pobres de la población, sus limitados recursos no permiten cubrir a toda la población con el mismo nivel de atención.

9. En Chile el gasto público sobre el PBI alcanza el 22.5%, en Bolivia 25.5, Colombia 20.3%, Estados Unidos 18.1% (FMI).

Un tema importante es la debilidad del Estado para lograr una mayor formalización de la población e incorporar a más personas dentro de las reglas jurídicas estatales, lo que según De Soto (2000) podría contribuir al desarrollo, al permitir incorporar buena parte del capital físico y humano que las personas tienen y que son subutilizadas, por no entrar en la formalidad. El Estado como parte del capital social ha coadyuvado al desarrollo desde sus funciones interventoras; pero desde sus funciones legislativas y reguladoras, su contribución podría ser mayor de lo que ha sido hasta ahora.

En el Perú, tanto los mercados como el Estado son débiles y tienen fallas, es decir, hay un déficit de capital social. Frente a ello, parte de la población se ha ido organizando en asociaciones o agrupaciones de interés, las cuales permiten resolver algunos de sus problemas. Esto puede ilustrarse mejor con algunos ejemplos.

Las comunidades campesinas y nativas, pese a que legalmente han sido creación del Estado desde inicios del siglo XX¹⁰, constituyen organizaciones ancestrales de campesinos pobres que mediante la asociación y la acción colectiva resuelven varios de sus problemas, que ni el mercado ni el Estado han logrado solucionar. El uso de recursos naturales, como pastos y agua, hace que se organicen para resolver los problemas de asignación y repartición de manera sostenible; las carencias estacionales de mano de obra los han obligado a desarrollar sistemas de intercambio recíproco como el “ayni” o la “minka”, frente a la ausencia o debilidad de los mercados de trabajo. Su organización también les permite defender colectivamente su territorio y tierras frente al asedio externo. En su conjunto las comunidades campesinas constituyen una suerte de seguro colectivo que les permite a los comuneros reducir los riesgos de una economía de subsistencia con bajas productividades.

Los comités de vaso de leche o los comedores populares son asociaciones de acción colectiva que con recursos estatales o externos o sin ellos, resuelven los problemas de alimentación de sectores en extrema pobreza, mediante el beneficio que les genera las economías de escala y la rotación de las personas por turnos.

Los sindicatos de trabajadores y los gremios empresariales son organizaciones que posibilitan

10. El gobierno de Augusto B. Leguía fue el autor del Estatuto de las Comunidades de Indígenas, luego el gobierno del general Juan Velasco, las transformó en Comunidades Campesinas y creó las Comunidades Nativas, cuyo estatus especial es también reconocido por la Constitución de 1993.

la acción colectiva de grupos de interés socio-económico y, que en muchas oportunidades, mediante acuerdos han logrado generar paz y estabilidad laboral o han conseguido influir en los gobiernos para que sus pedidos sean atendidos.

En consecuencia, el capital social en el Perú ha estado constituido por la combinación de mercados, organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil, además de un conjunto de normas, valores y códigos culturales, cuyo desarrollo ha sido heterogéneo.

En los últimos cincuenta años se ha creado, transformado y a menudo destruido el capital social. Este que juega un papel importante en la convivencia social, dentro de contextos con dinámicas sociales y económicas cambiantes y, en consecuencia, con desigualdad de oportunidades. Lo cierto es que en el Perú siempre se han creado mecanismos institucionales para resolver los problemas sociales. A través del tiempo ha sido notable la creciente “asociatividad”, muy en especial de los sectores populares, lo que plantea la hipótesis de una tendencia pro-activa de los peruanos a construir capital social para el desarrollo humano.

Lo más notable de esta historia reciente, es que en el Perú se ha hecho progresos en el desarrollo humano. Esto parece deberse a dos factores. El primero, destaca el comportamiento activo de las personas para buscar oportunidades de progreso, sea a través de la educación, la migración, la creatividad o debido al espíritu emprendedor, vale decir, a la actitud desarrollista de los peruanos. El segundo factor consiste en la acción del “Estado-providencia”, que a partir de los años cincuenta tuvo una creciente participación e intervención en la provisión de los servicios públicos básicos, con un carácter claramente redistributivo.

La convergencia de ambos factores, de demanda y oferta de desarrollo humano, permitió que pese a las fluctuaciones de los ingresos y el empleo, el desarrollo humano progresara, aunque de una manera lenta.

El desarrollo humano en la última década.

En la última década se han producido cambios importantes en la sociedad peruana, cambios que tendrán efectos trascendentes sobre las posibilidades de mayores niveles de desarrollo humano.

En 1990, el Perú estuvo al borde del colapso, confrontaba una profunda crisis económica con hiperinflación y con un pernicioso proceso de subversión terrorista, que trajo como resultado

En el Perú, tanto los mercados como el Estado son débiles y tienen fallas, es decir, hay un déficit de capital social

Los cambios que se han producido en los últimos años no han mostrado la capacidad de resolver los problemas de largo plazo, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo, el centralismo y la exclusión social

pérdidas de vidas, de capital físico, natural y social. El país se encontraba ante la crisis del paradigma de desarrollo de sustitución de importaciones, crisis del endeudamiento externo y la del Estado interventor. Es decir, sufría una crisis simultánea de largo y corto plazo.

Las posibilidades de salir de un problema de ese calibre eran pocas. Sin embargo, a mediados de aquel año se dio una combinación inesperada de circunstancias que permitió que el Perú saliera progresivamente de la crisis económica, de la crisis estatal y de la subversión terrorista, aunque no, de la inestabilidad política.

El nuevo gobierno fue apoyado por la comunidad internacional para reinsertar al Perú en el mundo financiero. Y, paralelamente, se gestó una coalición de intereses entre el nuevo gobierno, los militares y los sectores liberales, que hizo posible la gobernabilidad del país.

Sobre estas bases se llevó a cabo un drástico programa de estabilización económica, que fue seguido de un conjunto de reformas estructurales¹¹, orientadas por los lineamientos del “Consenso de Washington”. Estas medidas se vieron favorecidas por dos factores, uno de orden externo y otro interno. La abundancia internacional de capitales fue el principal factor externo que facilitó la afluencia de capitales. Y la captura del líder de Sendero Luminoso, fue el factor político interno que marcó el inicio del fin del terrorismo y la subversión. Ambos factores permitieron que el ajuste estructural lograra una notable mejora de las expectativas empresariales y la disminución del riesgo- país.

Hacia los años 1994-1997, el Perú tuvo altas tasas de crecimiento del producto bruto interno, se incrementó los niveles de recaudación y gasto fiscal, se redujo la tasa de inflación y se recuperó la confianza de los agentes económicos internacionales. Esta combinación de factores generó un régimen liberal en lo económico y autoritario en lo político, cuyo epílogo fue la caída del gobierno en el año 2000. Así, se completó un ciclo económico y un ciclo político de diez años, que comenzó con una crisis y terminó con otra. (Ver figura 2.2).

La política macroeconómica que permaneció invariable durante los diez años, generó incentivos para los negocios privados e incrementó las ganancias empresariales; pero llevó también a la falta de empleo y generó desigualdad y pobreza. Para compensar dichos resultados, que se sabían de antemano, el gobierno aplicó una masiva

11. Sobre el ajuste y las reformas estructurales se han ocupado, entre otros: Sheahan (1994), Seminario (1995), Boloña (1996), Dancourt (1997), Gonzales (1998), Figueroa (2001b).

política de asistencia social de una manera bastante centralizada. De esta forma el país se hizo gobernable, ya que con las políticas macroeconómicas se recuperó y se mantuvo la estabilidad necesaria, se favoreció a los negocios y al sector empresarial; mientras que con las políticas de asistencia social se apoyaba a los pobres, sobre todo a los pobres extremos. En otras palabras, el gobierno ofrecía de un lado, un modelo neoliberal para el sector moderno y empresarial que generaba poco empleo y mucha pobreza y por otro lado, ofrecía asistencialismo y populismo para los sectores más pobres.

La liberalización de mercados, la privatización, la desregulación estatal, la reforma fiscal y la flexibilización laboral, constituyeron las principales reformas llevadas a cabo. Estas reformas, conjuntamente con el programa de estabilización, produjeron cambios coyunturales y estructurales importantes en el Perú. Estabilizaron la economía, redujeron la injerencia del Estado en la producción e incrementaron el rol del sector privado. Complementariamente, se redefinieron los roles del Estado concentrándose en la provisión de infraestructura básica, programas sociales y seguridad.

En estos diez años hubo cambios estructurales, tanto económicos como políticos, que han generado bases para un nuevo modelo económico. Sin embargo, aún no han mostrado capacidad de resolver los problemas de largo plazo, como pobreza, desigualdad, desempleo, centralización y exclusión social.

Diez años de transformación con poco desarrollo humano

Es indudable que las reformas han cambiado la economía y la política peruana. El modelo económico ha pasado a ser primario-exportador y de servicios. Esta estructura económica es muy difícil que cree empleo adecuadamente pagado (Verdera 1996, 1997), la economía se ha centralizado perversamente, pues Lima ha crecido mucho más que el resto del país, a pesar de esto, ha disminuido su intercambio con las otras regiones. La relativa desindustrialización y el alto crecimiento de los servicios en Lima ha generado este fenómeno, que ciertamente ha de pesar mucho sobre el proceso de descentralización. En consecuencia, los resultados del crecimiento de Lima (el centro del país) no se están transmitiendo al resto del país (Gonzales 2000) y la pobreza estructural no se está reduciendo. Dicho de otra forma, los problemas estructurales peruanos aún no han comenzado a resolverse.

¿Qué efectos han tenido estos cambios en el desarrollo humano? Desde un punto de vista estadístico, el IDH ha mostrado una mejora desde su caída en 1993. Esto se explicará en el siguiente Capítulo, cuando se analicen los componentes del índice, como la esperanza de vida y el logro educativo que mejoraron por el incremento del gasto público en salud, alimentación y educación. Por su lado, el componente de ingresos, aumentó durante el período de crecimiento económico (1993-1997), pero se redujo durante la recesión (1998-2001). En conjunto el IDH se ha incrementado. Esto no significa, sin embargo, que se avanzó en los otros aspectos del desarrollo humano.

Uno de los principales problemas en la aplicación de políticas de estabilización y de reformas neoliberales fue la escasa participación de las personas y de la sociedad civil, en la formulación, debate y ejecución de dichas políticas. Las reformas y políticas no se gestaron internamente, no fueron debatidas en los círculos políticos, gremiales y sociales. Es decir, fueron cambios llevados a cabo desde arriba y desde afuera. La libertad de optar por soluciones colectivas, se vio confrontada a circunstancias extremadamente difíciles. Quizá hoy, vuelta la democracia al Perú, sea el momento de repensar y de evaluar serenamente, cuánto de lo hecho debe quedar y cuánto hay que modificar, para construir una estructura económica con mayor capacidad de generación de empleo e ingresos decentes. De lo contrario el conflicto

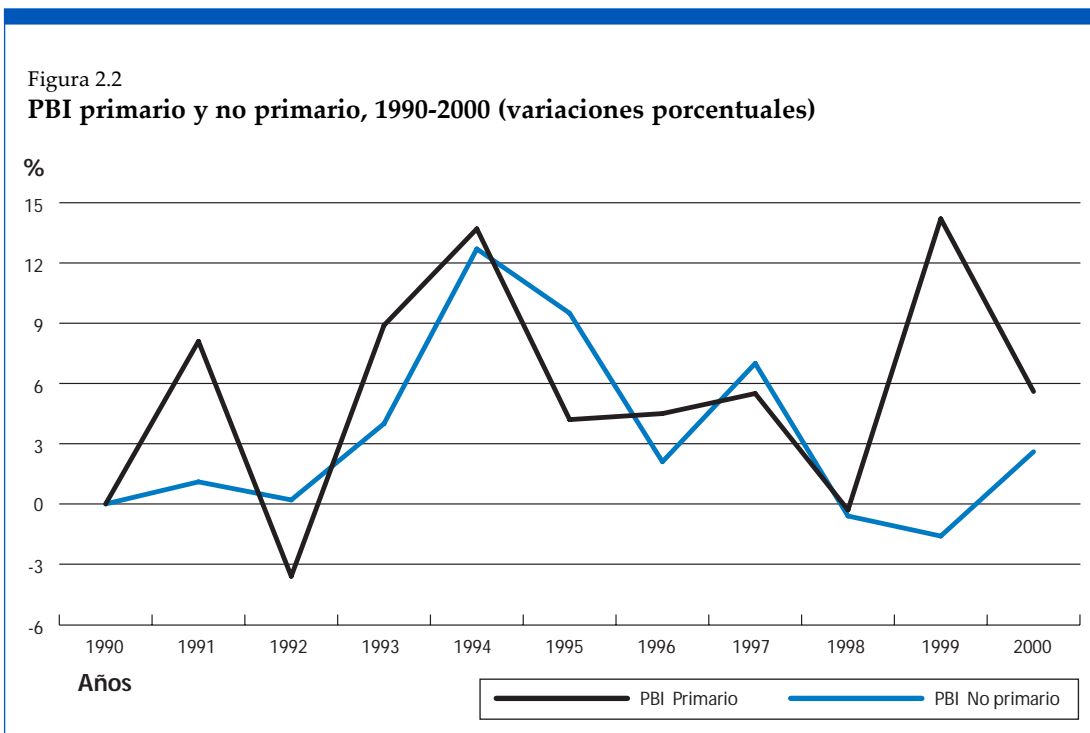
social estará latente. Una perspectiva de desarrollo humano ayudaría, sin duda alguna, a buscar los caminos perdidos de la inclusión social, la equidad, la participación y la productividad.

Por su lado el régimen político no permitió una mayor participación cívica en la solución de los problemas, fueron recortados algunos derechos humanos, el sistema de justicia no funcionó adecuadamente, el gobierno central debilitó a los gobiernos locales y eliminó los gobiernos regionales. Por tanto, las posibilidades de "agenciamiento" de las personas se vieron restringidas por la limitación de libertades cívicas, de acceso a una justicia efectiva y por la reducción de los espacios de participación política. El desarrollo como libertad, fue limitado.

Entre tanto, las políticas macroeconómicas y las reformas generaron menos empleo y oportunidades de las que se esperaban, en consecuencia, el principal medio de acceso a ingresos y a un consumo decente, sólo favoreció a la mitad de la población, el resto quedó excluido. El subempleo, el desempleo y la pobreza no retrocedieron en la misma proporción en que avanzaron las reformas, como la privatización o la liberalización.

Por el lado de las políticas sociales hubo avances, sobre todo, en la satisfacción de necesidades básicas. La construcción de infraestructura básica fue bastante alta, lo que redujo las carencias de agua, desagüe, electricidad y otros servicios. La construcción de escuelas, colegios y cen-

Es el momento de repensar sobre cuanto de lo hecho debe quedar y cuanto hay que modificar, para construir una estructura económica con mayor capacidad de empleo e ingresos decentes



Recuadro 2.4

Diez años de ajuste estructural

Los principales cambios ocasionados por las políticas y las reformas implementadas en los años noventa han sido los siguientes:

1. Se ha ido conformando un nuevo modelo económico basado en la exportación primaria y en los servicios (no transables), que ha reemplazado al anterior, que tenía un componente industrial.
2. Se ha logrado establecer cierta disciplina macroeconómica, sobre todo en el lado fiscal, lo que ha generado estabilidad, que es muy apreciada.
3. La economía peruana se ha hecho dependiente de las entradas de capitales del exterior.
4. Ha generado un conjunto de precios relativos que no promueven el desarrollo de largo plazo: el atraso cambiario, las todavía hasta ahora altas tasas de interés, los sueldos y salarios que paradójicamente son bajos en términos internos, pero son altos en términos externos y los precios de los servicios públicos masivos (electricidad, agua, telefonía) que son aún elevados con relación a otros países de la región. Estos precios denominados "correctos-equivocados" difícilmente pueden promover una

economía ampliamente exportadora, es decir, hacen difícil la competitividad internacional del Perú.

5. Ha generado un alto nivel de desempleo y subempleo, no sólo por el reajuste del tamaño del Estado, los despidos de trabajadores por las privatizaciones, sino también por los despidos del sector privado basados en la flexibilización laboral. Por otro lado, las nuevas inversiones tienden a ser intensivas en capital, dado el atraso cambiario que abarata la importación de bienes de capital y tecnología, en consecuencia, no generan mucho empleo. Por estas razones, se ha ido independizando relativamente la producción del empleo, es decir, cada variación de la producción no tiene un efecto proporcional en el empleo.

6. La desigualdad distributiva y la pobreza no han sido conmovidas, salvo los años de alto crecimiento. De ahí, que se hable de la "ley del 7%", según la cual sólo aquellos años en los cuales la economía creció a más del 7% (1986, 1994-1995), la desigualdad y la pobreza cedieron.

Fuente: Gonzáles 1998, 121-128

tros de salud permitió mejorar las condiciones físicas de la prestación de servicios de educación y salud. Los programas alimentarios, dirigidos a población en extrema pobreza, llegaron a incluir a cuatro de cada cinco personas en esa situación. Sin embargo, lo hizo de forma muy centralizada y vertical, sin permitir la participación de las personas en la solución de sus problemas. La participación de la población fue pasiva y receptiva de la ayuda que el gobierno decidiera dar. Hubo un estilo paternalista y asistencialista en el gobierno, mezclado con usos políticos de estos programas (Graham y Kane 1998 y Schady 1999), que es contrario al espíritu del desarrollo humano.

Como resultado, el gobierno determinó lo que necesitaba la población, en lugar de que la población manifestara sus necesidades, salvo quizás el caso de FONCODES¹², en el cual se utilizó la consulta sobre los proyectos más necesarios.

En definitiva, en esos años la libertad, que es la esencia del desarrollo humano, se vio menoscabada, no sólo por las reducidas libertades democráticas, sino también porque la pobreza es la expresión de libertades individuales limitadas.

La transición democrática

Cuando se instaló, el gobierno de transición tenía dos tareas: recuperar la democracia y hacer gobernable el país. Ambos retos fueron asumidos y superados, pues, pese a la profundidad de la crisis política y de la corrupción, el Perú volvió rápidamente a la normalidad de la democracia. Se recuperaron los espacios de expresión democrática, se hicieron más transparentes las acciones del gobierno, se rescató la libertad de prensa irrestricta y se convocó a elecciones generales. Por el lado económico, el gobierno de transición mantuvo la estabilidad económica, hizo algunos ajustes a la política económica y trató de reactivar la economía en un contexto internacional adverso.

El gobierno de transición, presidido por el Dr. Paniagua, asumió en serio su papel transitorio y no tomó decisiones mayores, ni en política ni en economía, esperando que las decidiera el siguiente gobierno elegido democráticamente. El mayor aporte del gobierno de transición al desarrollo humano fue la recuperación de la democracia, la restauración de las libertades ciudadanas y la plena vigencia de los derechos humanos.

El nuevo gobierno democrático, presidido por el Dr. Toledo, durante los primeros meses ha insistido en la necesidad de darle al desarrollo un "rostro humano". Sus principales metas son: la

12. Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.

recuperación y consolidación de la democracia, la superación de la recesión y el crecimiento; condiciones importantes para que la gente pueda tener empleo, mejorar sus ingresos y el Estado pueda cumplir mejor su papel de redistribuidor de oportunidades.

Los retos del desarrollo humano

El primer reto del desarrollo humano en el Perú será difundir su concepción y paradigma a través de la acción. Mostrar, por ejemplo, que obtener un trabajo, no sólo es importante por el sueldo o salario que se recibe, sino también porque se trabaja en condiciones adecuadas, mejorando la productividad; porque se logra tener seguridad social; porque un trabajador debe pagar impuestos para recibir servicios del Estado; porque se puede resolver los conflictos laborales de manera institucionalizada, y porque se puede participar en su propia organización y en la empresa o entidad donde se trabaja.

El segundo reto está dirigido a incorporar en las políticas económicas los instrumentos necesarios para lograr el desarrollo humano y tener metas de empleo, educación, salud e ingresos, al mismo nivel de las metas de inflación, producción y equilibrio fiscal.

El tercer reto señala la necesidad de generar mecanismos e incentivos para utilizar mejor los distintos capitales, sobre todo el capital humano y el capital natural. La reforma del Estado y un sensato proceso de descentralización contribuirán para el mejor aprovechamiento de las potencialidades nacionales, en un marco de activa participación gremial, política y cívica.

Finalmente, habrá que generar una corriente ideológica capaz de combinar las legítimas aspiraciones individuales con las necesidades colectivas, así también procesos incluyentes que fortalezcan la identidad nacional y eleven la autoestima personal.

Recuadro 2.5

Resultados de los programas de ajuste estructural

El Banco Interamericano de Desarrollo reconoce que los programas de ajuste estructural en América Latina de los años 90' comparados con períodos pasados no han dado los resultados esperados. Según el BID los resultados fueron los siguientes:

1. El crecimiento de América Latina ha mejorado pero no es aún satisfactorio, pues, entre 1990-1996 se obtuvo una tasa promedio de 3%, mientras que la década de 1960-1970 la tasa fue de 5%.
2. El ingreso per cápita de América Latina es un sexto de los países desarrollados.
3. La acumulación del capital físico es aún insuficiente, pues su tasa de crecimiento anual entre 1990-1996 fue de 3.2%, mientras que entre 1960-1970 fue de 6%. Además, se ha reducido el ritmo de acumulación del capital humano, por ello el aporte de la productividad del trabajo al crecimiento es de sólo 0.4%. Como era de esperarse la situación laboral no ha mejorado, pues en 1989 había una tasa de desempleo del 5% mientras que en 1996 aumentó a 8%, esto debido a la reducción de la demanda de trabajo, como fruto de las reformas. Los salarios reales que disminuyeron en 50% en la década de los ochenta, sólo han aumentado en 10% en la década de los noventa.
4. Sin embargo, la inestabilidad se ha reducido, pues la inflación y el déficit fiscal se han reducido. Hoy los promedios de inflación son de 10% y del déficit fiscal de 2% del PBI.

Fuente: Progreso Económico y Social de América Latina, BID, Washington 1997.

Cuadro 2.2-A

Perú: Evolución del Índice de Desarrollo Humano, de la población y el Capital Humano, 1940 – 2000

Recursos y desarrollo humano	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Índice de desarrollo humano	0.20	0.42	0.52	0.58	0.54	0.62
Producto per cápita						
En soles de 1979	97	158	193	214	154	189 2/
En dólares de 1979 1/	430	704	861	954	684	841
1. Población y Capital Humano						
Población						
Total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Tasa de crecimiento anual	nd	2.2	2.9	2.5	2.2	1.7
% población urbana	35.4	47.4	59.5	65.2	70.1	72.3
Tasa de crecimiento anual	1.7	3.7	5.1	3.6	2.8	2.1
Población de las 32 ciudades mayores de 20,000 hab. (miles)	943	2,897	5,316	7,765	11,129	15,976 3/
% sobre la población total	15.2	29.2	39.3	45.7	50.5	62.3
% sobre la población urbana	42.9	61.7	66.0	70.0	72.0	86.1
Población que migró al exterior						
Total	nd	nd	nd	nd	nd	1,883,000
Anual	nd	nd	nd	nd	nd	181,000
Población Económicamente Activa Nacional (miles) 4/	2,314	3,045	4,415	5,937	8,444	11,912
Adecuadamente empleada % PEA	nd	nd	51.6	45.3	nd	42.8
Desempleo % PEA	nd	1.6	4.2	6.8	6.0	5.4
Subempleo % PEA	nd	nd	44.2	47.9	nd	51.8
Esperanza de vida al nacer	35.7	48.0	55.5	58.2	66.9	69.1
Tasas de analfabetismo						
Total	57.6	38.9	27.5	18.1	12.8	11.7
Hombres	45.0	25.6	16.7	9.9	7.1	6.1
Mujeres	69.3	51.7	38.2	26.1	18.3	17.0
Grado de escolaridad alcanzada						
Población de 15 y más con primaria	36.8	46.3	47.7	41.3	31.8	30.8
Población de 15 y más con secundaria	4.7	11.1	20.4	30.7	35.5	42.0
Población de 15 y más con superior	0.9	2.3	4.4	9.9	20.4	19.2
Alumnos universitarios (en miles)	3.4	35.0	130.0	277.6	368.1	420.7
Profesores y alumnos 5/						
Número de alumnos (miles)	nd	1,763	4,465	5,779	7,670	8,870
Número de docentes (miles)	nd	66	138	182	350	430
Alumnos matriculados / población total	nd	17.8	32.9	34.0	34.8	34.6
Alumnos por docente	nd	27	32	32	22	21
Universitarios						
Titulados de universidades	nd	1,710	4,756	8,930	22,718	36,311
Contabilidad/Educación/Derecho en %	nd	42.0	64.9	40.0	nd	13.2 6/
Ingenierías en %	nd	17.1	16.0	19.9	nd	6.8 6/
Ciencias de la Salud en %	nd	29.3	8.3	14.8	nd	4.7 6/
Titulados/Alumnos matriculados de secundaria en %	nd	0.9	nd	0.6	1.2	1.6
Profesionales adscritos a instituciones de ciencia y tecnología						
Bachilleres y titulados	nd	nd	nd	nd	492	1,357 (*)
Magisteres	nd	nd	nd	nd	8	116 (*)
Doctorados	nd	nd	nd	nd	7	8 (*)
Gasto en educación % del PBI	nd	nd	2.6	2.5	2.6	3.2

Cuadro 2.2-A (continuación)

Notas:

- 1/ La información del PBI per cápita de 1940 en soles y dólares de 1979 es del libro Crecimiento Económico en el Perú: 1896 - 1995.
- 2/ Se ha estimado el Producto Per Capita del 2000 en base al PBI de 1994 y la tasa de crecimiento del mismo.
- 3/ La información del año 2000 es del trabajo realizado por la Consultora Luisa Galarza.
- 4/ La información de 1940 y 1961 es de los censos de los mismos años.
- * La PEA es de 15 a más y las tasas de desempleo, subempleo y adecuadamente empleados son de 14 a más para los años 1972, 1981 y 1993 por ser de diferentes fuentes. La PEA son proyecciones publicadas en el Compendio Estadístico Económico Financiero 1998 - 1999 y las tasas son datos del MTPS - Dirección General de Trabajo
- * En 1993 la Encuesta Nacional de Hogares no presentó información sobre el nivel de subempleo ni de los adecuadamente empleados.
- 5/ Se considera educación inicial, primaria, secundaria, superior, especial y ocupacional.
- 6/ Esta información sólo considera a 20 universidades públicas. La información se obtuvo de las planillas presentadas por las universidades a la Asamblea Nacional de Rectores.
- (*) La información corresponde al año 1999.

nd: No se encontró información.

Fuentes:

- 1.- Compendio Estadístico Socio Demográfico y Económico Financiero 1992-1993, 1998-1999, 1999-2000 y 2001, INEI, Dirección Técnica de Indicadores Económicos, Lima 1993, 1999, 2000 y 2001.
- 2.- Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos, Luisa Galarza, Lima: 2001.
- 3.- Indicadores de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica en la década de los 90, CONCYTEC, Lima: 2001.
- 4.- Planeamiento Estratégico Multianual del Sector Educación 2001 – 2005, Ministerio de Educación, Lima: 2001.
- 5.- Encuesta Nacional de Hogares. El Empleo en el Perú 2000 III trimestre, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima: 2000.
- 6.- Crecimiento Económico en el Perú: 1896 - 1995. Nuevas evidencias estadísticas, Bruno Seminario y Arlette Beltrán, Lima: CIUP - 1998.
- 7.- Perú: Series Estadísticas 1970 - 1994, INEI, Lima 1995.
- 8.- Perú 1964 – 1994 Economía, Sociedad y Política, IEP, Lima: 1995.
- 9.- Planillas del Número de Titulados por Carreras, Asamblea Nacional de Rectores, Lima: 2000
- 10.- Extracto Estadístico del Perú 1940, Ministerio de Hacienda y Comercio – Dirección Nacional de Estadística, Lima: 1941.
- 11.- Censo Nacional de Población 1961, Instituto Nacional de Planificación, Lima: 1962.
- 12.- Censo Nacional de 1940, Instituto de Planificación, Lima: 1941.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Cuadro 2.2-B

Perú: Evolución del Capital Natural, 1940 – 2000

Recursos	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Tierras						
Tierras de cultivo (miles de hectáreas)	nd	3,897	3,691	2,721	5,477 1/	nd
Población total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Héctareas por habitante	-	0.39	0.27	0.16	0.25	-
Población rural (miles de habitantes)	4,011	5,209	5,480	5,913	6,590	7,106
Héctareas por habitante rural	-	0.75	0.67	0.46	0.83	-
Minerales, petróleo y gas 2/						
Reservas mineras probadas y probables						
Cobre (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	23,647	32,534
Plomo (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	3,380	2,508
Zinc (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	8,396	13,928
Plata (miles de KGF)	nd	nd	nd	nd	23,092	27,031
Oro (miles de GRF)	nd	nd	nd	nd	520,666	2,335,658
Hierro (miles TMF)	nd	nd	nd	nd	760,802	811,406
Reservas de petróleo crudo probadas (mls barriles)	nd	nd	nd	835	359	328
Reservas de gas natural probadas (miles de mls de pies ³)	nd	nd	nd	1,202	7,031	8,655
Bosques y madera						
Superficie bosques naturales miles de Has.	nd	nd	nd	nd	nd	64,399
Reforestación acumulada en miles de Has. 3/	nd	nd	nd	167	306	606
Costa	nd	nd	nd	11	23	69
Sierra	nd	nd	nd	151	272	450
Selva	nd	nd	nd	5	11	87

Notas:

1/ Esta cifra corresponde al III Censo Agrícola de 1994.

2/ Las reservas mineras metálicas de 1993 corresponden a la del año 1994. La información se obtuvo del Ministerio de Energía y Minas.

3/ La información del año 1981 corresponde al año 1982 y la del año 2000 a 1998.

nd: No se encontró información.

Fuentes:

1.- Compendio Estadístico Socio Demográfico y Económico Financiero 1991 tomo II, 1998 - 1999, 1999 - 2000, INEI - Dirección Técnica de Indicadores Económicos, Lima:1991, 1999 y 2000.

2.- Perú en Números 2001, Cuánto, Lima: 2001.

3.- III Censo Nacional Agropecuario, INEI, Lima, 1996.

4.- Perú 1964 – 1994 Economía, Sociedad y Política, IEP, Lima: 1995.

5.- Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Cuadro 2.2-C

Perú: Evolución del Capital Físico, 1940 – 2000

Recursos	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Energía						
Potencia eléctrica instalada (Mw)	220	779	1,930	3,238	4,288	6,070
Población total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Mw por persona	0.04	0.08	0.14	0.19	0.19	0.24
Infraestructura educativa						
N° de centros educativos	nd	14,860	22,795	29,620	66,507	80,188
N° de centros educativos estatales	nd	nd	19,774	25,247	57,722	63,304
N° de centros educativos privados	nd	nd	3,021	4,373	8,785	16,884
Infraestructura de salud 1/						
N° de camas en hospitales	10,529	20,611	28,550	29,345	34,196	30,720
N° de camas en hospitales estatales	10,207	nd	22,992	23,559	28,107	24,365
N° de camas en hospitales privados	322	nd	5,558	5,786	6,089	6,355
Vivienda						
N° de viviendas ocupadas (en miles)	263 2/	1,962	2,686	3,257	4,428	5,297(*)
Con agua %	52 2/	14.6	25.3	38.0	43.1	59.9
Con luz %	37.5 2/	26.0	32.1	46.0	54.9	72.8
Con desagüe %	47.2 2/	14.5	23.2	30.4	35.7	47.2
Stock de capital físico total						
Stock de capital (miles de millones S/. 1979) 3/	nd	3,626	6,004	9,833	12,800	13,465
Stock de capital por persona (S/. 1979)	nd	366	443	578	581	525
Stock de capital (miles de millones (\$) 1979)	nd	16,135	26,715	43,756	56,954	59,917
Stock de capital por persona (\$) 1979)	nd	1,629	1,973	2,573	2,583	2,335

Notas:

1/ La información del año 93 corresponde al I Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos Humanos de 1992 y del año 2000 al I Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos de Salud de 1994. La fuente es el Compendio Estadístico 2001.

2/ El número de viviendas del año 1940 consideran solo las viviendas de las ciudades capitales del departamento.

3/ La información proviene del libro: "Inversión Privada, Crecimiento y Ajuste Estructural en el Perú 1950 – 1995". Las cifras de 1993 - 2000 fueron estimadas siguiendo la metodología descrita en el libro.

(*) La información corresponde al año 1999.

nd: No se encontró información.

Fuentes:

1.- Compendio Estadístico Socio Demográfico y Económico Financiero 1991, 1999-2000 y 2001, INEI - Dirección Técnica de Indicadores Económicos, Lima 1992, 1993, 1994, 1999, 2000 y 2001.

2.- Inversión Privada, Crecimiento y Ajuste Económico en el Perú 1950 – 1995, Efraín Gonzales de Olarte, Lima: IEP - 1997.

3.- Perú: Series Estadísticas 1970 - 1994, INEI, Lima 1995.

4.- Perú 1964 – 1994 Economía, Sociedad y Política, IEP, Lima: 1995.

5.- Anuario Estadístico del Perú 1966, Ministerio de Hacienda y Comercio, Lima: 1967.

6.- Extracto Estadístico del Perú 1940, Ministerio de Hacienda y Comercio – Dirección Nacional de Estadística, Lima: 1941.

7.- Censo Nacional de Población 1961, Instituto Nacional de Planificación, Lima: 1962.

8.- Censo Nacional de 1940, Instituto de Planificación, Lima: 1941.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Cuadro 2.2-D

Perú: Evolución del Capital Social, 1940 – 2000

Recursos		1940	1961	1972	1981	1993	2000
Comunidades campesinas	1/						
Reconocidas		797	1,568	2,321	3,294	4,948	5,826
Tituladas		nd	nd	nd	nd	3,956	4,224
Número de familias		nd	nd	nd	nd	nd	1,058,176
Comunidades nativas	2/						
Reconocidas		nd	nd	393	623	nd	1,267
Tituladas		nd	nd	197	372	646	1,177
Número de familias		nd	nd	nd	nd	nd	47,262 (*)
Asociaciones sindicales	3/						
Acumulado hasta 1968		30	656	2,256	nd	nd	nd
Número de sindicatos		nd	nd	3,432	4,745	nd	2,707
Sindicatos reconocidos por años		23	125	411	60	160	38
Partidos Políticos	4/						
Participantes en elecciones generales		2	7	12	15	9	9
Organizaciones no gubernamentales	5/	4	20	58	279	897	405
Organizaciones sociales							
Comités de Vaso de Leche (1997)		nd	nd	nd	nd	nd	51,438
Comedores populares		nd	nd	nd	nd	nd	14,247

Notas:

1/ La información de los años 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2000 corresponden a los años 1940, 1960, 1970, 1984, 1991 y julio 2001, respectivamente.

2/ La información de los años 1972 y 1981 corresponden a los años 1976 y 1982 respectivamente.

3/ El número de sindicatos acumulados hasta 1968 se obtuvo del Anuario Estadístico del Perú 1969, la información del número de sindicatos se tomo del libro La evolución reciente del movimiento sindical y del Anuario Estadístico 2000 del Ministerio de Trabajo y la información de los sindicatos reconocidos por años es del libro La Sindicalización en el Perú y del Anuario Estadístico 2000 del Ministerio de Trabajo.

4/ La información de los años 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2000 corresponden a las elecciones realizadas en los años 1945, 1962, 1978, 1980, 1990 y 2000.

5/ Consideran Institutos de Investigación, Instituto de Desarrollo, Instituto de Promoción, Centro de Estudios, Centro de Desarrollo, Centros de Investigación Tecnológica para el año 2000. Cuya fuente es Perú en Números 2001. La fuente del año 99 es el Directorio de ONG's para el desarrollo del Consejo de Ministros y de 1940 – 1993 del Directorio de ONG's publicado por DESCO.

De 1940 a 1981 se esta considerando el número de ONGD dentro de un período, es decir las 4 ONG's de 1940 corresponden al número de instituciones existentes dentro del período 1930 – 1960; de 1961 corresponde al período 1961 – 1965; de 1972, al período 1971 – 1975 y de 1981, al período 1981 – 1985. La información de 1993 es del mismo año y la fuente es DESCO. El número de ONG's para el año 2000 es de Perú en Números 2001.

nd: No se encontró información.

(*) La información corresponde al año 1999.

Fuentes:

1.- Directorio de Comunidades Campesinas del Perú 1984, 1991 y 2001, Ministerio de Agricultura – PETT, Lima: 1984, 1991 y 2001.

2.- Directorio de Comunidades Nativas del Perú 2001, Ministerio de Agricultura – PETT, Lima: 2001.

3.- Anuario Perú en Números 2001, Cuánto, Lima: 2001.

4.- Anuario Estadístico 2000, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima: 2000.

5.- Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, DESCO, Lima: 1997.

6.- Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978 – 1995, Fernando Tuesta Soldevilla, Lima: 1995.

7.- En las fronteras del mercado, economía política del campesino en el Perú, Efraín Gonzales de Olarte, Lima: IEP - 1994.

8.- La sindicalización en el Perú, Isabel Yezpe del Castillo, Lima: Fundación Friedrich Ebert - 1985.

9.- Directorio de Comunidades Nativas del Perú, Ministerio de Agricultura – Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Lima: 1982.

10.- La evolución reciente del movimiento sindical, Denis Sulmont, Lima: Taller de Estudios Urbano Industriales - 1981.

11.- Directorio de Comunidades Nativas, SINAMOS DGAE – DAJA, Lima: 1976.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.