

**ÍNDICE SOBRE LAS DEUDAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA (IDSAL)****PERÚ**Lorena Zorrilla Díaz<sup>1</sup>Jorge O. Elgegren<sup>2</sup>**1. INTRODUCCIÓN**

Antes de entrar a analizar en detalle el Índice sobre las deudas sociales en América Latina (IDSAL) para el caso peruano, es interesante contextualizar el estado en que se encuentra actualmente el país tanto a nivel político como económico, social y ambiental. A continuación, se presentan de manera resumida los principales rasgos que quizá pueden ayudar a comprender los resultados que arrojen algunos de los indicadores.

Entre los cambios políticos que el Perú ha experimentado en la última década y media, cabe destacar el proceso de construcción de la democracia, tras el periodo de dictadura del expresidente Fujimori. Sin embargo, la **inestabilidad política** sigue siendo una realidad y, de alguna manera, imposibilita consolidar el proceso democrático y dificulta pensar en la correcta implementación y seguimiento a medio/largo plazo de programas y políticas públicas.

A **nivel económico**, podemos destacar la importante apertura exterior que ha vivido el país durante este periodo y que se ha materializado en la firma de diversos acuerdos de libre comercio. El PBI mostró un destacable crecimiento entre los años 2002 y 2013 (con una tasa promedio del 6.1%), pero entre 2014 y 2018 se ha vivido una desaceleración de la economía, habiendo alcanzado un promedio cercano al 3.2% anual<sup>3</sup>. Esta tendencia se verá acentuada en 2019, ya que se proyecta un crecimiento del “3% con sesgo a la baja”<sup>4</sup>. Esta tendencia puede explicarse por la corrección en el precio internacional del cobre que es el principal producto de exportación del país. Aunque ha sido un periodo marcado por la caída de la inversión privada y desaceleración del consumo, el prudente manejo de las principales políticas económicas (fiscal, monetaria, cambiaria), así como el aumento en la producción minera han ayudado a mantener la estabilidad.

Si bien el Perú está actualmente clasificado como país de renta media-alta, el crecimiento económico no ha ido acompañado de una reducción de la brecha social, según recientes conclusiones de la OCDE<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasante, estudiante del programa de Doctorado “Derechos Humanos: retos éticos, sociales y políticos” de la Universidad de Deusto, adscrita a la Escuela Profesional de Economía y Gestión Ambiental de Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM)

<sup>2</sup> Director, Escuela Profesional de Economía y Gestión Ambiental (UARM)

<sup>3</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

<sup>4</sup> <https://peru21.pe/economia/mef-economia-peruana-cerrara-el-2019-con-un-crecimiento-de-3-con-sesgo-a-la-baja-noticia/>

<sup>5</sup> OCDE (2015)

Las cifras del **índice de GINI** reflejan que esta realidad no ha mejorado significativamente, puesto que el índice sólo se ha reducido en 6 puntos (pasando de 49.1 en 2000 a 43.3 en 2017). En cuanto a la población en situación de **pobreza**, según la medición oficial (siguiendo un enfoque unidimensional de corte monetario<sup>6</sup>), ésta se ha reducido a la mitad en la última década (de 42.4% en 2007 a 20.5% en 2018).

En lo referente al **contexto social**, uno de los principales problemas es la fragilidad institucional. Gran parte de la sociedad peruana desconfía de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo que afecta a la estabilidad social, la aplicación eficaz de políticas públicas y, en definitiva, a la democracia.

Analizando la situación de los principales **derechos sociales** que el Estado debería garantizar, aún queda bastante camino por recorrer para su plena realización:

✓ En lo que respecta a **educación y salud**, es evidente que muchos de estos servicios han sido privatizados. Siendo ésta la realidad, las personas que no cuentan con los recursos económicos suficientes, se ven privadas de la protección social necesaria que les permita desarrollar plenamente sus capacidades. El Gobierno peruano ha diseñado varios programas y planes en estas dos áreas para mejorar la situación de las personas más vulnerables (ejemplos: Beca18, Juntos, Articulado Nutricional, Salud materno neonatal).

✓ En cuanto a las condiciones de **agua y saneamiento** de los hogares, se observa que en el caso del agua no existe gran disparidad entre los hogares no pobres y los pobres. Pero estos últimos tienen acceso más limitado a desagüe por red pública (40.5% frente a 73%, según datos del INEI, 2018). Este tipo de privaciones pueden asimismo tener un impacto negativo en las condiciones de salud de esta población.

✓ Analizando de manera global la dimensión de **trabajo**, la informalidad es una de las realidades del mercado laboral peruano y esta “economía paralela” representa aproximadamente el 80%. Esto tiene implicaciones en aspectos tales como la inseguridad laboral y la cobertura de futuras jubilaciones.

A **nivel ambiental**, es preciso señalar que el Ministerio del Ambiente fue creado hace poco más de diez años (2008) y ha tenido algunos logros en su gestión, como la puesta en marcha de instrumentos novedosos de gestión ambiental (e.g., los mecanismos de retribución económica para poblaciones que cuidan el ambiente), el inventario del patrimonio natural y la estimación de su verdadero valor económico, instrumentos de gestión ambiental correctivos en la pequeña minería y minería artesanal, y la revisión de la calidad técnica de los

---

<sup>6</sup> INEI (2019)

Estudios de Impacto Ambiental (véase la Agenda de Acción Ambiental 2015-2016<sup>7</sup>). Una de las dificultades observadas en lo que va del siglo tienen que ver con reducción de los estándares de calidad ambiental para favorecer la venta de empresas mineras de propiedad estatal, haciendo más rentable la operación<sup>8</sup>. Otro de los obstáculos proviene de los altibajos en la lucha contra la minería ilegal en la región Madre de Dios, donde, además de los impactos ambientales, se vulneran derechos laborales y se desarrollan actividades de trata de personas.

## 2. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS DE CADA INDICADOR

En este apartado se presenta una revisión de cada uno de los indicadores que componen las 5 dimensiones del IDSAL para el caso peruano, explicando su evolución y los principales motivos o razones detrás de estos resultados.

### **Bienestar material sostenible**

#### **Tasa de pobreza absoluta (USD PPA 5.50)**

La evolución de este indicador para el Perú muestra un notable descenso desde inicios del siglo XXI. El país partía de una tasa de pobreza absoluta del 51.7% y ésta se ha reducido a más de la mitad en menos de 2 décadas, situándose en 24.3%. Esta variación de la tasa de pobreza absoluta se puede explicar por el inicio de un periodo de mayor estabilidad tanto política (con el establecimiento de la democracia) como económica (reflejada en un prudente manejo de las finanzas del estado) a partir del año 2000, así como una mayor apertura a mercados exteriores.

Sin embargo, esta tendencia no se ha dado de manera homogénea a lo largo del tiempo, y es destacable la diferencia de 15 puntos porcentuales entre los periodos 2005-2008 y 2009-2014. Después, a partir de 2014 se nota una menor reducción, quizá provocada por la desaceleración económica sufrida en el país y, además, porque una vez que se da un decrecimiento tan fuerte y rápido, después es normal que cueste más seguir reduciendo la tasa a los mismos niveles.

Comparando con la cifra promedio para América Latina, cabe destacar que, aunque el Perú partía de una tasa de pobreza superior a la media, ha sido capaz de revertir esta tendencia y para el último periodo analizado (2015-2017) se encuentra 2 puntos porcentuales por debajo.

<sup>7</sup> Este documento, uno de los más importante del país en materia de planificación ambiental. puede encontrarse en el siguiente sitio web: <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/agendambiente-peru-2015-2016>.

<sup>8</sup> Cfr. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-estandares-de-calidad-ambiental-eca-para-aire-y-e-decreto-supremo-n-003-2017-minam->

### **✚ Emisiones de dióxido de carbono (en toneladas por unidad del PIB)**

Aunque con ligeros incrementos, los niveles de este indicador se han mantenido relativamente estables, lo que se puede explicar principalmente por el liderazgo en las dos primeras gestiones del Ministerio del Ambiente de 2008 a 2011 y de 2011 a 2016. Esto se ve reflejado en la cantidad de instrumentos normativos y de gestión (como la formulación de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Cambio Climático y las Estrategias Regionales en más de la mitad de las 24 regiones políticas del país). Quizás el punto más elevado de este liderazgo se materializó en la organización de la XX Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP20) y la presidencia de la COP a cargo del Perú hasta el desarrollo de la COP21, cuando se firmó el Acuerdo de París.

### **Salud**

La evolución positiva de los indicadores de salud en el Perú va ligada a la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) en el año 2003. Además, se han ido introduciendo diversas reformas sanitarias entre las que destacan la descentralización o la implementación del presupuesto por resultados.

Aun así, para que estas reformas puedan tener un mayor impacto y sostenibilidad, han de darse cambios estructurales en el modelo vigente. Además, aún siguen existiendo importantes brechas entre las regiones, con un desigual acceso por diversos motivos, tales como geográficos, económicos o administrativos.

### **✚ Tasa de mortalidad infantil (niños/as menores de 5 años)**

La tasa de mortalidad infantil en el Perú se ha reducido a la mitad entre 2000 y 2017 (de 33.4% a 15.6%) gracias a los esfuerzos focalizados en infancia que ha realizado el Ministerio de Salud en diversas áreas entre las que destaca la cobertura de vacunación (según datos del INEI, en el año 2018, la cobertura de vacunas básicas completas alcanzó al 80,9% de la población menor de 12 meses y aumentó en 2,0 puntos porcentuales en comparación con el año 2017).

Comparativamente con el indicador medio para América Latina, es notable que a pesar de que en el año 2000 el de Perú estaba casi 4 puntos por encima, a 2017 ha conseguido revertir esta situación, para situarse por debajo.

### **✚ Prevalencia de desnutrición**

La prevalencia de desnutrición en el Perú también ha experimentado un importante descenso en las últimas dos décadas, pasando de 22% en 2000 a 8.9% en 2017. El país ha logrado reducir la brecha respecto a la media de América Latina (se encuentra 2 puntos por encima, mientras que en el año 2000 era el doble que la cifra de la región).

Analizando el desglose de cifras que arroja la ENDES (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar) para el año 2018, la desnutrición crónica afectó al 12,2% de las niñas y niños menores de cinco años (cifra que disminuyó en el último año en 0,7%). Y a nivel territorial, la prevalencia de desnutrición es mayor en el área rural (25,7%) que en el área urbana (7,3%). Aunque se han dado avances en la mejora de las cifras de este indicador, aún queda mucho por hacer para poder eliminar la desnutrición en el país.

## **Vivienda**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú ha realizado esfuerzos en los últimos años para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población, con una fuerte inversión pública en materia de saneamiento desde el año 2000. Los compromisos en esta línea quedan recogidos en el Plan nacional de saneamiento 2017-2021<sup>9</sup>, cuyo objetivo principal es ampliar la cobertura y mejorar la calidad de estos servicios. Se incorporan metas ligadas a la sostenibilidad financiera, al fortalecimiento de los prestadores de servicios, así como a la articulación de los diversos actores.

### **Falta de disponibilidad de agua de red**

Según la evolución que muestra este indicador, la situación de disponibilidad de agua de red de los hogares peruanos ha mejorado considerablemente, reduciéndose entre los años 2000 y 2017 casi en un tercio aquellos que no disponen de agua de red.

Al comparar estas cifras con la tendencia global en América Latina, se observa que la reducción ha sido mucho mayor en el Perú, y, sin embargo, el resultado sigue situándose por encima de la media (13.4% frente a 10.2%). Además, como las inversiones han privilegiado el ámbito urbano con el objetivo de alcanzar la cobertura universal, se da una importante brecha entre el área urbano (5.5%) y el rural (28.8%).

### **Falta de disponibilidad de desagües**

Al igual que el indicador anterior, éste también muestra unas cifras muy altas para el caso peruano, si bien se ha reducido en 20 puntos desde el año 2000 (43%) al 2017 (23.8%) la proporción de hogares que no accede al servicio. Con la implementación del Plan de saneamiento 2017-2021 se busca mejorar el resultado de este indicador.

La cifra inicial de este indicador era superior a la media de América Latina, pero los últimos datos indican que el Perú ha hecho importantes avances en la mejora de este servicio.

---

<sup>9</sup> <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per173233.pdf>

## **Accesos educativos**

### ***+ No asistencia a la educación primaria***

Este indicador presenta en el Perú unos resultados comparativamente mejores que la media de la región, con un 99.2% de cobertura en la última medición (frente al 97.6% de promedio en América Latina). Esto indica que los esfuerzos realizados en las últimas décadas se han mantenido. Sin embargo, aún falta mejorar los resultados del aprendizaje, puesto que según datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) realizada por el MINEDU, más del 50% de los estudiantes se encuentran por debajo del nivel satisfactorio tanto en matemáticas como en comprensión lectora.

### ***+ No asistencia a la educación secundaria***

La educación secundaria sigue siendo uno de los principales retos en el país. Sólo se ha reducido en 8 puntos la inasistencia desde 2000 (32.6%) hasta 2017 (24.5%), con un pico en el periodo entre 2005 y 2008 (la cifra alcanzó el 38.5%). Los resultados están en línea con la media de la región, que también ha seguido una tendencia a la baja, pero con una cifra del 25.6% para el último periodo de análisis. Según el MINEDU (Ministerio de Educación), es necesario prestar mayor atención a la educación secundaria rural, que presenta una alta demanda de acceso todavía no cubierta y tasas de deserción en general altas. Uno de los principales motivos de abandono escolar es la temprana inserción en el mercado laboral y la generación de ingresos para apoyar económicamente a la familia. Existen otras causas, como la falta de recursos para la matrícula o el embarazo precoz, pero que tienen menor incidencia. Por lo tanto, los factores que afectan a los altos niveles de no asistencia escolar están ligados a situaciones de pobreza.

## **Trabajo decente y protección social**

### ***+ Ocupados sin aportes a la seguridad social***

Según datos de la OIT, no ha habido una variación significativa en la proporción de la población ocupada sin aportes a la seguridad social (81.7% en 2000 y 76.6% en 2017). Estas cifras muestran la alta informalidad laboral existente en el Perú. Para poder mejorar esta realidad, habría que comenzar con la modificación de la normativa laboral para que ésta favorezca la normalización.

A nivel regional, el Perú está 25 puntos por encima de la media de América Latina, lo que es una alerta sobre la importancia de dedicar esfuerzos en regularizar esta situación.

### ✚ **Adultos mayores sin cobertura de jubilaciones y pensiones:**

Este indicador muestra un pico en la medición realizada en el último periodo (2015-2017) que puede explicarse, entre otros factores, por el envejecimiento poblacional. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) proyecta que la proporción de la población de adultos mayores de 60 años pasaría de representar el 10% en el año 2017 a cerca de 22% en el año 2050, superando de esta manera a la población menor de 14 años<sup>10</sup>.

### 3. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE VALORES DEL IDSAL

Observando los resultados del IDSAL para el Perú, es destacable la evolución positiva del índice, que desde el año 2000 al 2017 ha presentado una reducción de 0.20 (mayor que el 0.12 de media de América Latina). La mayor variación se observa en la segunda parte del periodo analizado.

	2000-2004	2005-2008	2009-2014	2015-2017
Perú	0.500	0.458	0.366	0.309
América Latina	0.384	0.334	0.394	0.268

Aún con esta sustancial mejora global del índice, la cifra para el último periodo de medición (2015-2017) sigue encontrándose por encima del promedio regional. Al analizar el desglose del IDSAL en sus diferentes dimensiones, es la de “Trabajo decente y protección social” la que aún presenta una cifra que está muy por encima de los valores promedio de la región.

	Bienestar material sostenible	Salud	Vivienda	Accesos educativos	Trabajo decente y protección social	Total
Perú	0.032	0.040	0.061	0.047	0.129	0.309
América Latina	0.036	0.034	0.061	0.059	0.079	0.268

Tras analizar los resultados anteriores, queremos resaltar las siguientes conclusiones:

- La evolución de las variables que conforman la dimensión “Trabajo decente y protección social” no ha sufrido mejoras durante el periodo de análisis, lo que es consistente con el alto grado de informalidad de la economía peruana.
- El comportamiento de estas variables tiene un impacto tan negativo en el índice IDSAL global (construido con igual ponderación de todos sus componentes), que hace que el valor IDSAL para el Perú quede por debajo de la media. Así mismo, se invisibiliza el buen desempeño de las otras dimensiones.

<sup>10</sup> Cfr. INEI. (2009). Boletín Especial N° 17: Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, por Años Calendario y Edades Simples, 1950-2050

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0843/index.htm>

#### 4. CONCLUSIONES

Tras analizar la evolución de cada uno de los indicadores, así como la tendencia del índice para el caso peruano, nos parece pertinente plantear algunas cuestiones sobre el IDSAL, que esperamos puedan ser de utilidad en futuras revisiones/adaptaciones del índice.

- En las últimas dos décadas se han hecho importantes esfuerzos en la construcción de herramientas de medición de pobreza en el ámbito académico (como por ejemplo el IPM desarrollado por OPHI). En este contexto, quizá se pueda cuestionar, tanto desde la academia como desde la posición de los formuladores de política pública cuál sería el *valor añadido* del IDSAL frente a otros índices que ya existen y están siendo utilizados como cifras oficiales en varios países.
- Chile, Colombia, Costa Rica y México tienen implementados IPM (índices de pobreza multidimensional) nacionales como medida oficial, mientras que los otros países siguen manteniendo el indicador monetario. Esto indica que cada país cuenta con un enfoque conceptual diferente sobre lo que es la pobreza, por lo que quizá sea complicado que los resultados del IDSAL puedan ser presentados a las autoridades con la finalidad de *utilizar estos datos en el diseño de programas o políticas sociales*.
- Reiteramos que la dimensión “Bienestar material sostenible” incluye dos indicadores que al unirse no consiguen reflejar el significado de desarrollo que parece implícito en su definición. Esto se torna más notorio en el caso de la segunda variable, i.e., emisiones de dióxido de carbono. En primer lugar, la variable podría redefinirse, ya que las dos fuentes que se incluyen (combustibles fósiles y cemento) no son las más significativas en la región (en el Perú, por ejemplo, 50% de las emisiones de CO2 se explican por uso del suelo y cambio del uso del suelo). En segundo lugar, y más importante, el dióxido de carbono (CO2) está asociado a un problema de carácter global, es decir, refleja la contribución de cada país a una deuda global y no a la deuda en cada país. Esto puede generar críticas en torno al asunto de la atribución. Si la coordinación del proyecto estima adecuado usar un indicador de escala global en vez de uno de escala más focalizada, entonces sería preferible considerar los gases de efecto invernadero, cuyos datos son de fácil acceso y que, además y por definición, es una variable que incluye el CO2.
- Los *períodos de análisis de los datos* no son homogéneos (2000-2004, 2005-2008, 2009-2014, 2015-2017). Esta elección se explica en línea con las fases por las que atravesó la economía de la región en los últimos años, pero desde un punto de vista metodológico, quizá esto sea algo que se le pueda cuestionar al índice.

- En la *dimensión “Accesos educativos”*, los indicadores presentan rangos etarios diferentes al caso peruano (la educación primaria es de 6 a 11 años en lugar de 7-12 y la secundaria de 12 a 16 en vez de 13-19). Es posible que este tipo de discrepancias también se den en otros países y por tanto genere problemas en el análisis comparativo de los resultados.

La deuda social en el Perú no se plantea como tema prioritario en el debate público, lo que se puede corroborar por su escasa mención entre los formuladores de política pública y en los medios. La falta de transversalidad de este tema entre los diferentes ministerios es una realidad en el país y los análisis de las dimensiones y sus correspondientes indicadores se realizan de manera sectorial.

A modo de ilustración de este abordaje no integral de las deudas sociales en el Perú, podemos mencionar un reciente ejemplo del ámbito educativo en el que el término “deuda social” se ha empleado para designar el pago de sentencias judiciales a trabajadores del sector<sup>11</sup>.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- OCDE (2015). Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1, Initial Assessment
- INEI (2019). Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico
- Ministerio de Educación (2019), ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa. <http://escale.minedu.gob.pe>
- <https://www.bbva.com/es/bbva-research-peru-reducir-la-informalidad-laboral/>
- INEI (2018). Series anuales de indicadores principales de la ENDES 1986-2018

---

<sup>11</sup> <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/277778-166-2019-ef>