

La pobreza en el Perú

un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla

Francisco Verdera V.



CLACSO
LIBROS

IEP

LA POBREZA EN EL PERÚ:
UN ANÁLISIS DE SUS CAUSAS Y DE LAS POLÍTICAS PARA ENFRENTARLA

La pobreza en el Perú

un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla

Francisco Verdera V.



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS



**Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales**

CLACSO

**Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais**

IEP *Instituto de Estudios Peruanos*

Serie: Análisis Económico, 24

Las opiniones expresadas en la presente publicación incumben solamente al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

Este trabajo es el resultado de una investigación realizada con el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales a través de su Programa Regional de Becas y en el marco específico del Primer Concurso de Proyectos de Investigación de Becas CLACSO-Asdi/SAREC 1998-1999, Programa Regional de Becas sobre Pobreza, desigualdad y desintegración social.

© FRANCISCO VERDERA

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (511) 332-6194 Fax (511) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

© PUCP PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ - FONDO EDITORIAL
Plaza Francia 1164, Lima 1
Telf. (511) 330-7410 Fax (511) 330-7411
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

© CLACSO CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
Avenida Callao 875 3er piso dpto. e - Ciudad de Buenos Aires
Tel: (54 11) 4811-6588
E-mail: web@campus.clacso.edu.ar

ISBN: 978-9972-51-1-745

ISSN: 1019-4509

Impreso en Perú

Primera edición, agosto de 2007

1 000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal

en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-08797

Registro del Proyecto Editorial

en la Biblioteca Nacional: 11501130700280

Cuidado de edición: Mercedes Diones

Diagramación: Silvana Lizarbe

Promoción y ventas: Elizabeth Andrade

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

VERDERA V., FRANCISCO

La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Lima: IEP, 2007. (Serie Análisis Económico, 24)

POBREZA; ALIVIO DE LA POBREZA; ENFOQUES SOBRE POBREZA; MEDICIÓN DE LA POBREZA; CAUSAS DE LA POBREZA; POBREZA ESTRUCTURAL; POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA; DESIGUALDAD SOCIAL; PERÚ

W/03.01.02/A/24

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
I. ENFOQUES SOBRE LA POBREZA	21
II. DESIGUALDAD Y POBREZA EN EL PERÚ	79
III. POBREZA ESTRUCTURAL	135
IV. CAUSAS DEL EMPOBRECIMIENTO RECIENTE	183
V. LAS POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA	247
VI. CONCLUSIONES	283
BIBLIOGRAFÍA	289

Relación de cuadros

2.1	Principales características de las ENNIV, 1985-2000	93
2.2	Tasas de crecimiento del ingreso, 1950-1966	96
2.3	Evolución de los ingresos promedio por sectores, 1950-1980	101
2.4	La desigualdad en el consumo familiar per cápita entre hogares y entre personas según los coeficientes Gini y de desigualdad A, 1985-1986	104
2.5	Gasto anual per cápita 1985-1994	106
2.6	Coeficientes Gini y concentración del ingreso, 1985-1996	109
2.7	Tasas de pobreza según áreas urbana y rural: 1971-1996	113
2.8	Tasas de pobreza extrema según dominios de estudio: 1985-1994	115
2.9	Tasas de pobreza y pobreza extrema según dominios, 1991-2000	116
2.10	Tasas de pobreza y distribución de la población pobre según dominios de estudio 1991-2000	118
2.11	Tasas de pobreza extrema y distribución de la población pobre según dominios de estudio, 1994-2000	119
2.12	Tasas de pobreza según INEI y Cuánto, 1997 y 2000	122
2.13	Tasas de pobreza extrema según INEI y Cuánto, 1997 y 2000	123
2.14	Tasa de pobreza por dominio geográfico según ENAHO, 1997-2001	124
2.15	Tasa de pobreza extrema por dominio geográfico según ENAHO, 1997-2001	125
2.16	Tasas de pobreza y pobreza extrema por dominio geográfico según ENAHO, 2001	126
3.1	Perú: PBI, PEA ocupada por rama de actividad y producto por trabajador, 1981, 1993 y 2000	140
3.2	Perú: crecimiento de PEA ocupada, PBI y PBI por trabajador por ramas de actividad 1981-2000	143
3.3	PEA ocupada mayor de 15 años por rama de actividad, según categoría ocupacional, 1981 y 1993	145
3.4	Perú: número de productores y superficie de las unidades agropecuarias que conducen, según tamaño, 1994	153
3.5	Perú: distribución de las unidades agropecuarias y del área según tamaño de finca, 1961-1994	154

3.6	Perú y el mundo: rendimientos en la producción de papa, arroz y trigo para , 1979–2003	156
3.7	Lima: índice del ingreso nominal mensual promedio por grupo de trabajadores, 1970–2002	170
3.8	Lima: ratios del ingreso por trabajo según ramas de actividad económica, 1987–2002	172
3.9	Lima: valor promedio de los activos por quintiles de ingreso per cápita, 1987–2002	174
3.10	Lima: distribución de la masa de ingresos por quintiles de población ocupada, 1987–2002	176
3.11	Lima: ingresos reales por quintiles de población según sexo, 1987–2002	178
4.1	Lima: ingresos y remuneraciones reales mensuales promedio, 1979–2002	188
4.2	Lima: ratio de las variaciones de precios de grandes grupos de consumo respecto a la variación del IPC, 1980–2002	204
4.3	Lima: ratio de la variación mensual de precios del grupo de esparcimiento, y enseñanza respecto a la variación del IPC, 1988–1990.	210
4.4	Lima: variación anual del IPC y de los principales precios públicos de servicios (tarifas públicas) y combustibles, 1982–1998	213
4.5	Lima: ratio de variación respecto a IPC de principales precios de servicios y combustibles, 1982–2002	215
4.6	Lima: evolución de las remuneraciones reales y grado de sindicalización para obreros y empleados, 1979–2002	228
4.7	Perú: evolución del gasto público corriente en educación y salud, 1970–1993.	233
4.8	Perú: gasto anual en educación y en alimentos sobre el gasto total y en educación primaria, pública y privada, sobre el gasto total de los hogares según áreas geográficas, 1985–1986, 1994 y 1997	238
4.9	Perú: índice del gasto real promedio anual en educación primaria pública por hogares según área geográfica por rubros de gasto en educación, 1985–1986, 1994, 1997	240
5.1	Programa de desayunos escolares de FONCODES	281

Relación de gráficos

2.1	Pobreza y pobreza extrema según dominio, 1994	127
2.2	Pobreza y pobreza extrema según dominio, 1997	127
2.3	Variación porcentual de la pobreza y la pobreza extrema, 1994-1997	128
3.1	Producto por trabajador por ramas de actividad, 1981, 1993 y 2000	141
3.2	PEA ocupada por rama de actividad según categoría ocupacional, 1981	146
3.3	PEA ocupada por rama de actividad según categoría ocupacional, 1993	147
3.4	Perú-Mundo: Rendimiento por ha. en el cultivo de papa, 1979-2003	157
3.5	Perú-Mundo: Rendimiento por ha. en el cultivo de arroz, 1979-2003	157
3.6	Perú-Mundo: Rendimiento por ha. en el cultivo de trigo, 1979-2003	158
3.7	Perú-Mundo: Rendimiento por ha. en el cultivo de maíz, 1979-2003	158
3.8	Lima: evolución de la población en edad de trabajar, PEA, asalariados ocupados y sector formal, 1987-2002	165
3.9	Lima: ratio del ingreso de obreros sin sindicato e independientes respecto al promedio general	167
3.10	Lima: ratios del ingreso de empleados privados y empleados públicos	167
4.1	Perú: PBI per cápita, 1950-1998	187
4.2	Lima: evolución de los ingresos, sueldos y salarios reales mensuales promedio, 1979-2002	189
4.3	Lima: evolución de la tasa de pobreza y los salarios reales, 1983-2002	193
4.4	Lima: ratio de las variaciones de precios para los grupos cuidado y conservación de la salud, transportes y comunicaciones y esparcimiento y enseñanza respecto a la variación del IPC, 1980-2001	208

4.5	Lima: variación mensual de los precios de libros escolares y gastos de enseñanza respecto a la variación del IPC, 1988–1990	212
4.6	Lima: evolución de los sueldos, remuneraciones del gobierno general y sindicalización de empleados, 1979–2002	229
4.7	Lima: evolución de salarios, RMV y sindicalización de obreros, 1979–2002	229
4.8	Perú: evolución del gasto social, 1970–2002	234
4.9	Perú: evolución del gasto social real como porcentaje del PBI y del gasto del gobierno, 1970–2002	234

Relación de esquemas

1.1	Tres paradigmas de exclusión social	48
1.2	Clasificación de enfoques y causas económicas de la pobreza	62
4.1	Causas del agravamiento de la pobreza originadas en la política de ajuste macroeconómico	196
4.2	Efecto del ajuste en el ingreso familiar total o social	200
4.3	Políticas de contención salarial para los trabajadores del sector privado asalariado durante los gobiernos de 1985–1990 y 1990–1995	218
4.4	Reajustes y pérdidas de las remuneraciones reales en 1988–1989	220
4.5	Valor nominal y real de los topes salariales	224
4.6	Resultados de regresiones (OLS)	231
5.1	Denominaciones de políticas de lucha contra la pobreza y concepciones implícitas	249
5.2	Visiones —estructural y convencional— sobre las políticas para enfrentar la pobreza	252
5.3	Dos concepciones de la política social bajo responsabilidad social	256
5.4	Políticas de alivio a la pobreza, medidas implementadas y resultados	260
5.5	Fondos de inversión social apoyados por el BID a mediados de los noventa	266
5.6	Perú: evaluación del desarrollo social en la década de 1990 según Francke	270

5.7	Evaluaciones generales: balances de la política social en la década de 1990	271
5.8	Evaluaciones de impacto de programas	274
5.9	Evaluaciones de la focalización de los programas	276

Anexo

A-5.1	Perú: evolución de los niveles de la población en pobreza por áreas geográficas, 1985-1997	243
A-5.2	Lima: variación anual del IPC y de los principales precios públicos de servicios y combustibles, 1982-2002	244

INTRODUCCIÓN

EL PERÚ es un país pobre en el que se produjo un marcado aumento de la pobreza entre fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990. El empobrecimiento reciente ha sido quizás uno de los mayores de la región, llegando a alcanzar tasas de pobreza que no se han logrado revertir.¹ No solo es que aumentó la tasa de pobreza, sino que hubo un cambio drástico en la proporción entre pobres y no pobres, tratándose de un verdadero proceso de pauperización de la población.

Dada la persistencia de una pobreza masiva, la mayoría de estudiosos no parece sorprenderse de que la tasa de pobreza sea elevada; por ello, se estudia —o mide— su variación anual y se proponen políticas para reducirla, gradualmente. No parece haber gran preocupación de por qué la tasa de pobreza es tan alta, de por qué ésta dio un salto de grandes proporciones a fines de la década de 1980 y, de por qué, luego, con el *shock*, las reformas de inicios de los noventa y las políticas y programas para reducirla, esta elevada tasa de pobreza persiste. No habiendo nada que explicar, no tendrían por qué proponerse medidas para revertir ese enorme empobrecimiento. Bastará que disminuya unos pocos puntos porcentuales, si la evolución de la economía lo permite.

-
1. En un reciente texto oficial del Ministerio de Economía y Finanzas, se indica que, según el INEI, la tasa de pobreza nacional fue de 54.7% y la rural de 76% en 2003; ese año la tasa de pobreza extrema fue de 21,6%, siendo la rural de 45.7% (MEF 2005:16). La tasa de pobreza en los países andinos, salvo Venezuela, se ubica entre 50% y 60% de sus poblaciones.

En este texto se exploran las causas de la pobreza en el Perú, tanto de la pobreza permanente o estructural como del gran empobrecimiento reciente, y se discuten las políticas que se han implementado para reducirla. El propósito principal del trabajo es llamar la atención sobre la necesidad de analizar las causas —los orígenes— de la elevada pobreza y de poner atención a los varios enfoques que sobre ellas existen, a fin de que los esfuerzos por reducir la pobreza se dirijan a atacar sus causas y no solamente sus efectos o manifestaciones.

Cuando se investiga sobre la pobreza en el Perú se concentra la atención en la definición y métodos de medición de la pobreza, sea a partir de los ingresos o gastos familiares o de las necesidades básicas insatisfechas. Sobre la base de la medición y la ubicación geográfica de las familias pobres —focalización— se proponen y llevan a cabo programas de reducción de la pobreza. El diseño de estos programas no toma en cuenta las causas o condiciones que hacen que la pobreza se reproduzca, ni tampoco cuál es la relación entre la pobreza y la estructura de la economía, ni entre la pobreza y la política macroeconómica.

Los argumentos que se presentan en este trabajo tratan de empezar a llenar este vacío y son los siguientes:

- i. Para entender las causas de la pobreza resulta indispensable ubicar el fenómeno de la pobreza en un marco analítico, que vaya más allá de la necesidad inmediata de su medición. Un enfoque para entender la pobreza debe vincularla a las estructuras —económica y social— en las que surge y se reproduce, y no limitarse a estudiarla en sí misma, aislando al enorme número de familias pobres de la economía en la que se ubican. De los varios enfoques que estudian la pobreza que se presentan, optamos por el enfoque que atiende a sus causas estructurales. Parecería razonable pensar que la pobreza estructural proviene de la falta o insuficiencia de activos o de capacidades de los pobres o de su denominada exclusión social. No obstante, estos enfoques se alejan de una visión estructural de la pobreza y se centran en estudiar el comportamiento de las familias asiladas entre sí; la pobreza, según ellos, se

- debería a la falta o insuficiencia de determinados atributos de las familias que les impiden aumentar sus ingresos y salir de la pobreza.
- ii. Los estudios sobre el problema social en el Perú han pasado de poner la atención en la distribución del ingreso en la década de 1970, a estudiar la pobreza a partir de mediados de la década de 1980. El cambio de objeto de estudio responde en cierta medida al cambio en la agenda de los organismos internacionales de financiamiento, preocupados por los efectos sociales de los programas de estabilización y, en especial, del ajuste y las reformas liberales de los años noventa. Partiendo de visiones de tipo estructural, en términos de grupos ocupacionales, los estudios fueron transitando al análisis del comportamiento de las familias. El patrón de pobreza ya no se registra en las trayectorias de grupos ocupacionales sino en el agregado de familias pobres indiferenciadas entre sí. Al impulso de las sucesivas encuestas de hogares, promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la atención de los analistas se ha centrado en las familias, en lo que se puede denominar un enfoque de oferta de trabajo, que descuida la inserción de las familias en la economía y en determinados grupos ocupacionales, ignorando la demanda de trabajo.²
 - iii. Las formas tradicionales de pobreza —la pobreza permanente— se deben a la incapacidad de la economía peruana por modificar su

2. Se aplicaría a los estudios de la pobreza que se limitan a las familias y que catalogamos como de oferta de trabajo, la observación de Hamermesh (1993: 6-7) sobre las razones por las que se ha descuidado el estudio de la demanda de trabajo: la proliferación de bases de datos de encuestas de hogares y el desarrollo de nuevas teorías y técnicas para estudiar en exceso la oferta de trabajo, esto es, el comportamiento de las familias. En cambio, según este autor, se ha puesto muy poco esfuerzo en recoger la información de las empresas para estudiar la demanda de trabajo. La causalidad en la investigación empírica va de los datos al análisis. Por último, añade Hamermesh, la Escuela de Economía de Chicago es la responsable de centrar los estudios en la oferta laboral para tratar de explicar las diferencias de salarios a largo plazo, ignorando el papel de la demanda de trabajo.

estructura productiva y de empleo. La enorme heterogeneidad estructural de la economía peruana lleva a que el crecimiento no absorba a la creciente fuerza laboral. Esta composición del producto y del empleo no permiten que se extienda el empleo asalariado ni que aumente la productividad de los sectores más intensivos en mano de obra; el dinamismo de la economía peruana está dado por las actividades de exportación primaria y los servicios financieros y públicos de alta tecnología, cuya productividad aparente aumenta a mayor ritmo, acentuando la heterogeneidad.

- iv. La pobreza rural se explica por la persistente y elevada concentración de la propiedad de la tierra y de los procesos paralelos a la concentración que frenan el desarrollo local. De otra parte, los rendimientos de los principales cultivos aumentan muy lentamente sobre niveles por debajo del promedio mundial, a excepción del arroz. La pobreza urbana, a su vez, se explica por la caída de los ingresos reales por trabajo y la reducción del empleo de calidad, frente al aumento de la fuerza laboral urbana. El “activo” más importante y decisivo que tienen las familias es su fuerza laboral y solo pueden utilizarlo parcialmente por la falta de suficiente inversión y de demanda, derivada de la estructura productiva.
- v. El gran aumento de la pobreza a fines de la década de 1980 se debe a los efectos del ajuste, esto es, a la política de estabilización macroeconómica y a la política laboral sobre los ingresos de las familias, y mal puede atribuirse a las características o al comportamiento de las familias o del propio mercado de trabajo. La mayor pobreza proviene del freno a la posibilidad que las remuneraciones nominales aumenten al ritmo en que se subieron —por medidas de política— los precios de los bienes y servicios básicos. Se frenó primero, y se prohibió después, la indexación salarial respecto de la inflación pasada.³ De igual manera, se redujo severamente el gasto público social corriente per cápita en educación y salud. A la pobreza permanente se sumó la pobreza coyuntural

3. No hubo tampoco indexación en los ahorros ni en los contratos en general.

o reciente, producto del ajuste estructural de los noventa. Los nuevos contingentes de familias pobres surgen por la reducción del poder adquisitivo resultado de la hiperinflación no compensada y la pérdida de empleos de calidad resultado del ajuste y las reformas estructurales liberales de 1991. Como consecuencia, desde entonces más de la mitad de la población en el Perú se encuentra por debajo de la línea de la pobreza y más de un quinto en extrema pobreza.

- vi. Las políticas y programas diseñados e implementados buscaron compensar o aliviar a la población por los efectos de las reformas liberales, sin proponerse la erradicación de la pobreza ni una política salarial de recuperación de la pérdida de poder adquisitivo, ni una promoción del empleo de calidad. De manera consistente con centrar la atención en las familias pobres, en especial, los pobres extremos, el enfoque implícito en los programas es el de promover la igualdad de oportunidades entre los pobres mismos. Los programas son denominados de superación de la pobreza (extrema) y se asume que con el mayor acceso a servicios de educación y salud, programas de alimentos y una mejor infraestructura las propias familias pobres superarán su situación.

El contenido de los capítulos del texto es el siguiente. En el capítulo I se presentan y revisan los principales enfoques sobre las causas de la pobreza, tanto a un nivel general como de las aplicaciones efectuadas para el Perú. Dada su mayor desarrollo o difusión se pone más énfasis en los enfoques de los activos de los pobres, de exclusión social y el de causas estructurales, enfoque por el que se opta en este trabajo. También se de cuenta de enfoques más recientes, varios de los cuales son variantes de los enfoques principales. En el capítulo II se revisan y comparan los estudios que miden la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza en el Perú. La gran mayoría de estudios sobre pobreza se concentran en la medición de la pobreza a partir de definiciones operativas, sin una evaluación mínima de la calidad de los datos. Existe consenso en que, como tendencia, la desigualdad y la pobreza han aumentado, así como en que los niveles

actuales de desigualdad y pobreza son sumamente elevados. En el capítulo III se exploran las causas estructurales de la pobreza, considerando la estructura productiva nacional y su efecto en el empleo según grupos ocupacionales. Se revisan dos de los principales indicadores de la pobreza rural: la elevada concentración de la tierra y los bajos rendimientos agrícolas. En el plano urbano se considera la estructura del empleo y la evolución de los ingresos por grupos de trabajadores.

En el capítulo IV se sostendrá que la causa de la mayor pobreza reciente radica en las políticas de ajuste y estabilización implementadas, esto es, en la manera como la política macroeconómica afecta de manera desigual a las familias y a los distintos grupos ocupacionales. Se reúne evidencia empírica que ilustra la secuencia en la erosión de los ingresos reales por trabajo. En el capítulo V se evalúan las políticas de lucha contra la pobreza, y el capítulo VI contiene las conclusiones.

La gran mayoría sino la totalidad, de los estudios y análisis sobre la pobreza se centran en su medición, sobre la base de una definición operativa, y pasan de inmediato a las recomendaciones de políticas para aliviarla o reducirla.⁴ Las familias o los individuos son los únicos objetos de estudio, tomándose su situación de pobreza como el punto de partida, como un dato. Al aislar a las familias de las condiciones económicas y sociales que las rodean se impide avanzar en la comprensión de por qué se encuentran en situación de pobreza. Precisamente por ser urgente y necesario erradicar o reducir drásticamente la pobreza, es elemental reconocer que esto no será posible si no se cuenta con un mínimo de entendimiento de cuáles son sus causas y si no se atacan estas últimas, y no solo los efectos o manifestaciones en la pobreza.

No está demás aclarar que en este texto no se analiza la causalidad en el sentido de la econometría ni se aplican test de Granger sobre qué sigue a qué y cuál es la dirección de la causalidad. Tampoco se

4. Este procedimiento sigue el pragmatismo de la lucha contra la pobreza en Estados Unidos de América, donde se asume que la pobreza no proviene del funcionamiento del sistema económico sino de las características disminuidas de los pobres a quienes se debe prestar asistencia (Freeman 1999).

plantea una relación —tautológica— entre la falta de atributos —o de activos— y los bajos ingresos de los pobres, o entre diferencias en la posesión de activos y diferencias de ingresos o, por último, entre variaciones marginales entre estas variables. Dado el déficit de estudios sobre la pobreza de corte estructural —siendo notables excepciones los trabajos de H. Chenery *et al.*, R. Webb (1975), F. Stewart y J. Sheahan— basta, en una primera aproximación, mostrar algunas evidencias que indican la asociación que existe entre la permanencia o acentuación de una particular estructura productiva y la situación de pobreza de la mayoría de la población. La economía primaria y no primaria exportadora no requiere del desarrollo del mercado interno ni por tanto de recuperar, ni mucho menos elevar el nivel de vida perdido en los últimos 25 años. Al contrario, sus promotores proponen mantener los salarios reales bajos y hasta reducirlos. Queda pendiente analizar con alguna precisión, la relación o asociación entre la distribución o composición porcentual de la producción y el empleo y la situación de los trabajadores, y de cómo el tipo o composición del crecimiento —no el nivel de la tasa— no permite salir de la pobreza.

Entre las principales limitaciones de este trabajo se debe empezar señalando que la mayor parte del texto fue escrito en el año 2000, fue actualizado gradualmente, y que el resultado es preliminar y aun parcial. En segundo lugar, algunos de los argumentos en varios capítulos no están acabados —i.e. los capítulos 4 y 6— y se podrían tomar como propuestas o guías de trabajo. En tercer término, no se hace justicia a la enorme contribución al tema de importantes estudios de la pobreza en Perú, como son los trabajos de Javier Iguñiz, Javier Herrera, Adolfo Figueroa o Pedro Francke. En cuarto término, gracias al apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, pude presentar algunos de los avances de este texto en diversos seminarios y recogí valiosas sugerencias, incluyendo las de un evaluador anónimo de la primera versión. No obstante, por limitaciones de tiempo no se ha confrontado esta nueva versión con otras opiniones y puntos de vista. Por ello, si en algunos pasajes la crítica a los argumentos o puntos de vista de investigadores o instituciones puede parecer —o es— excesiva, se ruega tomar en cuenta que aún se trata de

una primera exploración y que los argumentos esbozados requieren mayor desarrollo.

Finalmente, debo agradecer el valioso aporte de William Sánchez Aybar, por el paciente procesamiento de la información, la preparación de cuadros y gráficos y sus sugerencias, y a Juanpedro Espino Rabanal por sus contribuciones al texto, así como por la revisión y corrección de varios de los capítulos. Ninguno de ellos es responsable por lo aquí expuesto. También debo agradecer el interés y la perseverancia de CLACSO por darme la oportunidad de sacar este trabajo adelante, así como el apoyo del IEP y la PUCP para publicarlo como libro.

I. Enfoques sobre la pobreza

1. Introducción

Pese a su importancia y gravedad no existe una teoría económica sobre la pobreza ni siquiera teorías parciales. Algo debe andar mal en el trabajo de los científicos sociales. La microeconomía no tiene un capítulo dedicado a estudiar el comportamiento de los consumidores o las familias en condiciones de pobreza o de pobreza extrema. Solo se encuentra en la economía laboral una variante extraña de la curva de oferta de trabajo individual —que sería de inclinación negativa— cuando los niveles de ingresos son muy bajos (Rothschild 1957, Sharif 2002).¹ Por su parte, la macroeconomía estudia el nivel de empleo y el desempleo pero no la pobreza. Tampoco se estudia la desigualdad extrema en la distribución del ingreso —o la gran concentración de la riqueza—, lo que sería para la teoría convencional un tema normativo. La propia teoría del desarrollo se dedica poco al estudio de la pobreza: los manuales le asignan apenas un capítulo.²

Para aproximarse al estudio de la pobreza se utilizan enfoques o perspectivas —básicamente en la forma de dicotomías—, no teorías ni explicaciones de sus causas.³ Sin pretender ser exhaustivos ni presentarlos

-
1. La curva de oferta de trabajo normal se torna de inclinación negativa a niveles de ingreso elevados cuando el efecto ingreso supera al efecto sustitución de ocio por trabajo.
 2. Véase Todaro 1997, Thirwhall 1989 o Bardhan y Udry 1999.

en el orden en que fueron apareciendo o de su importancia, postulamos que existen en la actualidad (presentado en el año 2000, FV) y con un grado desigual de desarrollo, hasta cuatro enfoques principales:

- i. Activos de los pobres, una variante de la teoría del capital humano, popularizada por Becker (1964) y que se ha extendido a la noción de capital social;
- ii. Reconocimiento de derechos (o titularidades) y capacidades de A. Sen;
- iii. Exclusión social, difundida por la OIT, que puede verse como la contraparte tanto del enfoque de activos (falta de activos) como el de derechos (falta de reconocimiento de derechos); y,
- iv. Estructural, que considera la pobreza como derivada de la estructura social de la economía, y en el que se inscriben los estudios sobre el impacto del ajuste y las reformas liberales sobre la pobreza.

En 2003, Ruggeri *et al.* (2003:2) proponen cuatro enfoques, dos de los cuales son el de derechos y capacidades y el de exclusión social. Consideran, además, otras dos aproximaciones que no parecen ser enfoques comparables a los dos señalados o a los que proponemos. Se trata de los denominados enfoques monetario y participativo. El primero es descriptivo, se centra en la definición operativa de la pobreza y en la medición de la pobreza monetaria, es decir, de cuantificar la parte de la población (o familias) que obtiene un ingreso en dinero por debajo de una norma (o línea) de ingresos que se toma como referencia. El segundo, el participativo, no es sino un método de conocer o acercarse a la pobreza y no un enfoque propiamente tal.

Tampoco puede asimilarse como un enfoque (teórico) el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional. El recurso a esta caracterización ya se ha ensayado en varios fenómenos

-
3. Como señalan Ruggeri *et al.* (2003:2) el enfoque actual para la identificación de la pobreza y para la formulación de políticas es confuso. Llegado a un punto se reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y se escoge un enfoque para abogar por el tema con poca consistencia entre los estudios existentes.

sociales para los que se carece de teoría y que, a falta de ella, adquieren una denominación arbitraria, al colocar etiquetas a fenómenos complejos sin contribuir a explicarlos, como es el caso de la denominada economía informal o anteriormente de la marginalidad urbana. Lo multidimensional emerge porque los enfoques ad hoc para identificar a los informales, a los marginados, los excluidos o a los pobres se colocan en la trampa de tener que distinguir entre —y separar a— los que tienen los atributos de informales, marginados, excluidos o pobres y los que no.⁴

Uno de los ejes centrales de la discusión sobre pobreza es precisamente el de la definición de la unidad de análisis. La mayoría de los enfoques —partícipes del denominado individualismo metodológico— asumen que los pobres son individuos o familias, los/las que se ubican en una dimensión (generalmente monetaria) que es un continuo. Así definida la unidad de análisis, será luego necesario establecer un (nivel de) corte o discontinuidad en la dimensión escogida, entre los que tienen determinado atributo y los que no. Nos encontramos en el marco de las teorías patológicas de la pobreza, según las cuales los pobres son personas o familias disminuidas, que carecen de los atributos necesarios para dejar de ser pobres (Alcock 1997). Nótese el pragmatismo —que siempre oculta una ideología— de parte de estos enfoques que no buscan explicar la pobreza sino concentrarse en la focalización o identificación de los pobres, en medir su magnitud y ubicarlos geográficamente a fin de formular políticas de reducción de la pobreza.

En este trabajo nos inscribimos en el marco de las teorías estructurales de la pobreza, en la que los pobres conforman grupos sociales cuya existencia y persistencia son resultado de la composición de la ocupación, de los estratos sociales, derivados de la estructura económica y social de una sociedad. Desarrollaremos este punto de vista como el cuarto de los enfoques. No está demás poner de relieve que la

4. El buscar el tratamiento multidimensional de un fenómeno complejo trae aparejado el problema de construir un índice agregado, compuesto o sintético para resumir de manera clara su estado o evolución, lo que resulta en una nueva arbitrariedad.

primera presentación del enfoque de activos que viene a continuación, la de Chenery *et al.* (1974), corresponde a una perspectiva estructural.

2. Los activos de los pobres

La característica central de esta familia de enfoques es que los individuos o familias pobres son propietarios de varias formas de activos o de capital. Algunos de los atributos de los pobres —sino todos— se convierten en capital. El capital ya no sería solamente el stock de activos en manos de las empresas. Todas las personas serían dueños de capital, sin prestar atención a las enormes diferencias entre ellos, esto es, sin reparar en la estructura económica y de la propiedad subyacente, más bien, buscando ocultarla. Los trabajadores asalariados son convertidos en trabajadores independientes y propietarios de recursos. Llegados hasta aquí, finalmente, los pobres o una parte de ellos podrá salir de la pobreza si utiliza mejor sus activos o su capital.

a. Banco Mundial e IDS

Una primera referencia directa al enfoque de activos se encuentra en el libro *Redistribution with Growth* (1974), publicado por Hollis Chenery y el grupo formado por Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly con los resultados de un estudio conjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (conocido por su sigla en inglés, IDS). Los textos reunidos provienen de una serie de seminarios sobre los aspectos teóricos y prácticos de los problemas de la pobreza que se realizaron en el Banco Mundial, y en las universidades de Sussex y Harvard.

La preocupación de Chenery (1974: xiii) era que el rápido crecimiento de los países subdesarrollados había tenido poco o ningún beneficio para cerca de un tercio de su población pues el crecimiento se distribuyó de manera muy desigual entre países, regiones dentro de países y entre grupos socioeconómicos. El propósito de Chenery era evaluar las experiencias de desarrollo y los fundamentos de las

políticas en términos de su impacto sobre la pobreza. Por ello, en el libro citado se revisarán nuevas formas de análisis de la distribución de activos y las maneras en que se generan los ingresos de los diferentes grupos. Su diagnóstico indica que el patrón de crecimiento desigual se perpetúa por el limitado acceso a la tierra, al crédito, la educación y el empleo en el sector moderno. El crecimiento del ingreso de los grupos de población pobre está limitado por la falta de acceso a la tierra, el capital y a los servicios públicos (1974: xv).

Las implicaciones de política de este diagnóstico son: (i) que la población pobre está impedida de participar equitativamente en el crecimiento general del producto por la falta de capital físico y capital humano, así como por su imposibilidad de acceder a los mismos. Las políticas diseñadas para contrarrestar estas limitaciones deberían tener en cuenta las características de los grupos objetivo; (ii) El crecimiento tiende a concentrarse en pocos sectores de la economía con poco efecto sobre los principales grupos de población pobre. Los países deberían diseñar políticas para contrarrestar esta tendencia de manera que los beneficios del crecimiento puedan compartirse de manera más equitativa.

En el capítulo de Ahluwalia y Chenery sobre el marco económico del estudio más amplio en Chenery *et al.* (1974: 38-51), se indica que las teorías tradicionales sobre la distribución del ingreso se centran en la distribución funcional del ingreso entre trabajo y capital, sin existir consenso respecto a los determinantes de esa distribución. Estos autores sostendrán que el principal elemento ausente en estas teorías es el tratamiento explícito de la distribución de varias formas de activos. Debería reconocerse —prosiguen— que el ingreso de un hogar proviene de una variedad de activos: tierra, capital propio, acceso a bienes de capital públicos y capital humano incorporando grados de calificación variables (1974: 43). Por tanto, las políticas contra la pobreza deberían intentar alterar el patrón de concentración de activos productivos subyacente, tanto del capital físico como del humano, y reducir las barreras de entrada a tipos de producción más rentables (1974: 44). Se requeriría que la inversión pública directa apoye los ingresos de los grupos de población pobre contribuyendo a que sean

propietarios y tengan acceso a recursos físicos y humanos mediante una combinación adecuada de educación, servicios públicos, acceso al crédito y reforma agraria. En síntesis, se trata de transformar a los grupos en condición de pobreza en miembros más productivos de la sociedad a fin de aumentar sus ingresos (1974: 47)

Ahluwalia y Chenery (1974:47-50) reconocen que este marco analítico no puede trasladarse en la formulación de un modelo operativo de planificación por limitaciones estadísticas. Además, habría resistencia política a la redistribución de activos a los más pobres por lo que sería difícil que este enfoque tenga éxito en gran escala en la mayoría de países. Sin embargo, algún grado de redistribución de activos en la propiedad de la tierra y la seguridad en su tenencia debería ser parte esencial de cualquier programa que busque hacer a la población rural pobre más productiva.

b. El enfoque del BID

Birsdall y Londoño (1997:2-3), por parte del BID, retoman —al parecer sin saberlo o en todo caso sin decirlo— este enfoque sobre la base de evidencia empírica que “identifica la distribución de activos [...] como un determinante crítico del crecimiento del ingreso agregado y del crecimiento del ingreso de los pobres”.⁵ No obstante, Birsdall y Londoño (1997:3) concluyen que el crecimiento económico es el factor clave en reducir la pobreza siendo la distribución de los activos físicos y de capital humano un segundo determinante clave, tanto en la reducción de la pobreza como del crecimiento agregado. Por ser un segundo determinante clave sostienen que debería haberse prestado mayor atención a la distribución de los activos, así como a los mecanismos políticos y sociales que inhiben un mayor acceso de los pobres a los activos que son claves para el aumento de su productividad e ingresos.

Para el caso de América Latina, según Birsdall y Londoño (1997:14) habrían surgido serios interrogantes respecto del enfoque

5. Como antecedentes señalan el trabajo de Lyn Squire (1993) y de otros —que no citan— que han enfatizado la relevancia de la inversión agregada y la distribución de la tierra, entre otras variables, para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

del Banco Mundial para reducir la pobreza. ¿Es suficiente apoyarse en el crecimiento económico agregado y el desarrollo del capital humano a través de programas sociales? ¿O acaso la desigualdad en sí misma es importante para la reducción de la pobreza, directamente y a través de sus efectos en el crecimiento? ¿La reducción de la pobreza —y el crecimiento mismo—, dependen en parte de la participación de los pobres en el proceso de crecimiento y, por tanto, del acceso de los pobres a oportunidades y activos?

En lo que respecta a la evidencia empírica que muestre la relevancia de la desigualdad, Birdsall y Londoño (1997:15) citan un estudio de Squire y otros que sugieren que la desigualdad de ingresos en sí misma es menos importante que la distribución de la tierra. Ambas distribuciones son las determinantes y no solo un resultado del crecimiento. La preocupación de los autores en el análisis empírico es que la desigualdad es una restricción al crecimiento, y especialmente a la reducción de la pobreza, tanto directamente como indirectamente. Al no reducirse la pobreza se inhibiría el crecimiento al no poder extenderse las mejoras de productividad a una parte importante de la población.

Sobre la base de una muestra de 52 países, Birdsall y Londoño (1997:16-19) exploran cómo la distribución de activos afecta al crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Observando las diferencias en las tasas de crecimiento entre países así como las diferencias entre las tasas de crecimiento del 20 por ciento de la población más pobre de cada país, encuentran que la relación inversa entre crecimiento económico y desigualdad en los ingresos refleja básicamente la dinámica de la acumulación y la propiedad de activos en los diferentes países. En particular, la desigualdad al inicio de una fase de crecimiento parece ser importante. Al añadir una medida de la distribución de la tierra y otra de la distribución de capital humano para evaluar si la distribución de activos productivos es importante, los resultados sugieren que el efecto de la desigualdad en el crecimiento refleja diferencias en el acceso de la población a activos productivos.

No obstante, Birdsall y Londoño (1997:19-20) reconocen que estos hallazgos no muestran que el acceso de los pobres a los activos expanda el crecimiento. Por tanto, explorarán si las distribuciones

iniciales de ingresos y activos afectan el crecimiento del ingreso del 20 por ciento más pobre. Los autores encuentran que la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y del capital humano tiene un claro efecto negativo que es casi el doble de la población y que el crecimiento del nivel de ingresos absoluto de los pobres es afectado negativamente por el deterioro de la distribución del ingreso.

Su conclusión es que una mejor distribución de los activos que incluya a los pobres, no solo aumentaría sus ingresos, reduciendo la pobreza directamente, sino que también aumentaría el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo del crecimiento sobre la desigualdad. Los insuficientes niveles y la desigual distribución del capital humano y otros activos productivos representan una restricción estructural que puede limitar el crecimiento de América Latina y explicar su pobre desempeño para reducir la pobreza (1997:25).

c. *Una aplicación para el Perú*

En su informe Los activos de los pobres en el Perú, Escobal *et al.* (1998:10) adoptan el enfoque de Birdsall y Londoño:⁶

[quienes] plantean que una de las causas fundamentales que explican la desigualdad del ingreso, es la desigualdad en el acceso y la posesión de activos. En ese sentido, [prosигuen] debería ser posible encontrar modificaciones en la distribución de activos claves subyacentes a estos cambios de largo plazo en la distribución del ingreso.

En consecuencia, Escobal *et. al* analizarán:

[...] la problemática de la posesión y acceso a activos por parte de los hogares pobres del Perú. Se parte de la constatación que los activos privados, públicos y de organización son los principales determinantes de los flujos de gastos e ingresos de las familias, y son por lo tanto cruciales para determinar si una familia logra o no salir de la pobreza (1998: 5).

6. Birdsall y Londoño (1998), Asset Inequality Does Matters, AER, May. Previamente, en 1997, como documento de trabajo del BID.

La forma de reducir la pobreza a partir de este enfoque será a través de políticas que deberán buscar:

[...] resolver las inequidades en el acceso a determinados activos que son susceptibles de intervención estatal y que además facilitan al acceso, la acumulación, así como el incremento de la rentabilidad de los activos de los hogares [...] mediante la provisión de servicios e infraestructura [...] y de esa manera facilitar la reducción de la pobreza (1998: 5-6).

Escobal *et al.* (1998) buscarán explicar los cambios de largo plazo en la desigualdad a partir de los cambios en la distribución de activos tales como educación y tierra. Afirman que:

Aunque no se tiene información [...] de posesión de activos para antes de la década de los ochenta, como para ensayar una evaluación sistemática de la relación entre ambos, [...] la evidencia [...] sugiere que la mejora en la distribución de dos activos claves, como son la tierra y el capital humano habría cumplido un rol importante en la reducción de la concentración del ingreso/gasto. También habrían tenido un rol importante en la reducción de la pobreza [...] (1998: 10-11).

Sobre la base de esa evidencia, los argumentos y conclusiones de Escobal *et al.* (1998: 12-51) son que:

- i. [...] la expansión educativa y la redistribución de la tierra implicaron un cambio en el patrón de tenencia de activos de la población pobre. En la medida que la rentabilidad de estos activos no se ha reducido en el tiempo, cabría esperar que estas transformaciones estructurales hayan permitido elevar, al menos parcialmente, los ingresos medios de los más pobres y mejorar la distribución del ingreso.
- ii. En el caso de la tierra, señalarán que su rentabilidad se redujo por las:

[...] restricciones que la reforma agraria impuso a este activo para ser transado (lo que) habría afectado las posibilidades de los productores agrarios de usar la tierra como un vehículo para elevar sus ingresos.

iii. En el caso de la educación,

[...] es poco probable que haya habido una reducción en su rentabilidad privada en las últimas tres décadas. Ello, junto al incremento notable de los niveles educativos y la reducción en la dispersión de la posesión de dicho activo, hacen que la transformación educativa ocurrida durante las últimas décadas, sea, probablemente, una de las variables que explican los cambios identificados en la pobreza y la distribución del ingreso. (1998: 12).

- iv. Siguiendo a Birdsall y Londoño, Escobal *et al.* (1998:13) descomponen los cambios de la tasa de pobreza en una parte atribuible al crecimiento económico y otra atribuible a cambios en la distribución del ingreso. Los resultados muestran que ambos son importantes para explicar los cambios en los indicadores de pobreza.
- v. El núcleo central del argumento del texto de Escobal *et al.* (1998) se encuentra en la sección en que relacionan la posesión o acceso a determinados activos, sus rentabilidades y la condición de pobreza de los hogares. En ella se presenta un modelo estático de optimización de la producción y consumo del hogar para entender los determinantes de la pobreza, esto es, para derivar una relación —una conexión directa contrastable empíricamente— entre el nivel de gasto y la posesión de activos de una parte, y el acceso a los mismos de otra.
- vi. Los resultados en el sector urbano indican que la mayoría de variables de activos son significativas y con el signo negativo, esto es, a mayor posesión de —o acceso a— los activos menor será la probabilidad de ser pobre. Estos son los casos de las variables: años de educación del jefe y de los demás miembros del hogar mayores de 14 años, ahorro financiero, bienes durables y vivienda propia, acceso a servicios públicos y capital organizacional.
- vii. En el sector rural destacan las variables relacionadas a capital público y organizacional (acceso a agua y desagüe así como pertenencia a asociaciones). No así, la tenencia de tierra, que sorprendentemente “[...] no discrimina entre pobres y no pobres en el sector rural” (1998: 40).

- viii. Al relacionar los activos con la transición entre estados de pobreza se sostiene que la posesión de activos, su acumulación y los *shocks* externos serían los determinantes de la transición de los hogares en la escala de ingresos o gastos. Sobre esta base, Escobal *et al.* derivan una ecuación “para representar la transición de un hogar entre un nivel de gasto y otro o, alternativamente, entre los estados de pobre y no pobre” (1998: 47). Adicionalmente, tomarán en cuenta dos variables para captar *shocks* de corto plazo: los gastos realizados por FONCODES entre 1991 y 1994, y el cambio en la tasa de ocupación del hogar entre ambos años. La tasa de ocupación del hogar se denomina status laboral y se mide como el número de miembros del hogar que trabajan respecto al número de miembros mayores de 14 años.
- ix. Los resultados del logit multinomial indican una predicción alta para los hogares que mantienen su estado inicial, sea como pobres o no pobres. Pero la predicción para la transición entre pobreza y no pobreza y viceversa es muy baja. Para los autores esto reflejará “[...] que no se han podido capturar adecuadamente todos los *shocks* de corto plazo que afectan el ingreso o gasto transitorio de los hogares”.
- x. Calculando las probabilidades efectivas, esto es, las transiciones efectivamente observadas, concluirán que: (1) Los activos de capital humano considerados, el ahorro financiero, ganado, acceso a teléfono y pertenencia a asociaciones son cruciales en explicar por qué determinados hogares se mantienen en el estado de pobreza o se mantienen fuera ella; (2) Los cambios en ciertos activos de capital humano, así como el *shock* positivo asociado a un cambio en la tasa de ocupación del hogar, son las variables que explican mejor la transición hacia fuera de la pobreza; (3) el nivel y el cambio en el nivel educativo del jefe de hogar y los cambios en la experiencia laboral y migratoria son, junto con la falta de acceso a bienes públicos y el *shock* adverso asociado a un cambio en la tasa de ocupación, las variables que mejor explican por qué determinados hogares que no eran pobres en 1991 pasaron a serlo en 1994; (4) El gasto de FONCODES no ayuda a explicar por qué un

hogar transita entre estados de pobreza a no pobreza o viceversa. Por último, (5) El tamaño de la familia reduce la probabilidad de mejorar de estado y es determinante para explicar por qué ciertos hogares se mantienen en estado de pobreza (p. 51).

d. *Activos, vulnerabilidad y oportunidades*

Katzman y Filgueira (1999: 31) proponen un desarrollo del enfoque de activos. Ellos sugieren distinguir el distinto papel que tienen los activos para los hogares inmersos en estrategias de supervivencia comparados con los que están en una trayectoria de ascenso social:

[...] el conjunto de determinantes que da cuenta de las variaciones en la naturaleza y en la articulación de los activos en el caso de las estrategias de supervivencia parece ser distinto al que da cuenta de los mismos aspectos en el caso de estrategias de movilidad e integración social. En el primer caso se trata, en general, de respuestas de corto plazo a cambios en el entorno inmediato que se apoyan fuertemente en el capital social de los hogares [...] Lo substancial del segundo caso, en cambio, es la existencia de planes de largo plazo que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de oportunidades de la sociedad moderna.

Por ello, estos autores proponen reservar la validez del enfoque de activos al segundo caso y buscar otra denominación para el primero:

Bajo estas circunstancias, cabe plantear como una alternativa, [...] la de restringir el uso de la noción de activos a aquellos recursos de los hogares y de las personas que los facultan para alcanzar los niveles de bienestar propios de la sociedad moderna, y reservar otro término para los recursos cuya utilización no permite la inclusión en el mundo moderno. [...] esta restricción, permitiría hacer el seguimiento de las modificaciones que ocurren en los portafolios de activos de los hogares como resultado de la dinámica de nivel macro. De hecho, es en ese nivel donde surgen los nuevos patrones de movilidad e integración social, que son reflejo de los cambios en las estructuras de oportunidades inducidos por el mercado y motorizadas, contenidas o reguladas por el Estado.

Katzman y Filgueira (1999), siguiendo la formulación de Moser, proponen un enfoque alternativo de “activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades”, en el cual se asume que el concepto de activos no alcanza una significación unívoca si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el lado del mercado (en verdad la demanda, sea de trabajo o de bienes y servicios, FV), la sociedad y el Estado.⁷ En otras palabras, se sostiene que el portafolio y la movilización de activos de los hogares vulnerables, punto central en la formulación de Moser, solo puede examinarse a la luz de las lógicas generales de producción y reproducción de activos, que no pueden ser reducidas a la lógica de las familias y sus estrategias. Más bien, estas adquieren sentido cuando son referidas a las estructuras de oportunidades.

Según los autores, Moser insiste en la necesidad de entender la configuración de activos de las familias y sus formas de uso y reproducción para abocarse al diseño de políticas sociales. Solo de esta forma puede uno alejarse de perspectivas “ideológicas” acerca de como reducir la pobreza. Entre estas perspectivas, la tendencia a concentrarse en lo “que podemos hacer por los pobres, antes que en lo que estos pueden hacer por ellos mismos” constituye un ejemplo de tales sesgos. Ahora bien, los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables. Lo “ideológico” consiste, en realidad, en suponer que solo los recursos “auténticamente familiares” son los relevantes (Katzman y Filgueira 1999).

La pregunta central del enfoque moseriano según Katzman y Filgueira, tiende a ser la siguiente: ¿qué recursos tienen los hogares y cómo los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad? Perfectamente, la pregunta podría ser: ¿qué recursos poseen los hogares y qué estructura de oportunidades ofrece el mercado, el Estado y la

7. La referencia es al texto de Caroline Moser, “Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities”, *Environmentally sustainable Development Studies and Monographs Series N° 8*, The World Bank, Washington D.C. May 1996.

sociedad para escapar a situaciones de pobreza y también de vulnerabilidad? Moser se pregunta: “¿cómo responden los hogares pobres cuando el ingreso declina, el empleo se vuelve escaso y los gastos en alimentación y servicios se incrementan?”. Esta pregunta, válida sin duda, tiende a oscurecer otra de más largo aliento y más general. No habría que preguntarse solamente cómo ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. Se debe indagar en la estructura de oportunidades que se presenta ante estos sectores desde el mercado, el Estado y la sociedad.

En tal sentido, el enfoque tiende a resaltar la presencia —o no— de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares, para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar. Esto no quiere decir que las nociones de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas no incorporen aspectos relativos a los activos, como cuando se relacionan las condiciones de privación al capital humano, a la infraestructura de la vivienda o a la capacidad de supervivencia de los hogares. Más bien, la diferencia específica entre estos enfoques y el que se discute, radica en el status analítico que se atribuye a los activos. Mientras que en el pasado la identificación de los activos formaba parte de un movimiento “hacia atrás”, tendiente a identificar de manera *ad hoc* aquellas condiciones que se asociaban o explicaban los niveles de privación, en el enfoque de activos se trata de examinarlos de acuerdo a su lógica de interdependencia y reproducción. Mientras en el primer caso, los activos estaban subordinados a la variable dependiente, en el enfoque de los activos interesa per se la lógica de las variables independientes.

Tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores, reconocimiento que es central en el *asset vulnerability approach* propuesto por Moser. La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos

hogares incorporar los activos que efectivamente importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes (Katzman y Filgueira 1999: 33-36).

e. Comentario

El enfoque de activos de los pobres propone que una parte de la población en pobreza puede salir de ella según varíe su tenencia de activos. No obstante, la conclusión de Escobal *et al.* (1998) es bastante previsible y tiene que ver con el empleo como fuente de ingresos: el cambio en —o el *shock* positivo asociado a— la tasa de ocupación familiar explica la salida de la pobreza o el regreso a ella, en caso contrario. Esta constatación daría sustento a la variante propuesta por Katzman y Filgueira al punto de vista de Moser, en el sentido que los activos de los pobres servirán para salir de la pobreza si las oportunidades que ofrece el mercado lo permiten o promueven. Se puede añadir que si se avanzara más allá de las oportunidades, se llegaría a la estructura económica que determina la demanda de trabajo o de bienes y servicios para actividades productivas de las familias.

Salir de la pobreza dependerá de la configuración de los activos, según si su potencial o su uso efectivo se inscriben en una lógica de supervivencia o en una de ascenso social. Esta dicotomía debería también asociarse al tamaño, la calidad o la ubicación de los recursos de los hogares y sus niveles de productividad. Si la disponibilidad de activos de una familia es reducida, el acrecentamiento o el mayor o mejor uso de los activos puede implicar a lo sumo, leves aumentos de sus ingresos o de su producto. Las familias pobres difícilmente podrían revertir la pobreza permanente si no se produce un cambio en la estructura productiva; tampoco podrán compensar la caída de los ingresos derivada del ajuste y la política macroeconómica.

A lo más, el enfoque de activos —utilizado en sentido estrecho— puede ayudar a analizar parte de los cambios en la distribución del ingreso entre los pobres, pues la mayor parte proviene de sus ingresos por trabajo. Parcialmente también, puede ayudar a examinar el paso

de parte de los hogares en la extrema pobreza a la pobreza y de ella a la no pobreza, en el corto o mediano plazo. Al concentrarse en tratar de explicar las diferencias de ingresos de los pobres —tal como en el enfoque de capital humano en el que se inspira— no da cuenta de la evolución del nivel de ingresos o del nivel de la productividad.

Reconociendo que la enorme desigualdad en la distribución del ingreso entre ricos y pobres parece estar vinculada con el desigual reparto de capital físico, humano y social, resulta parcial y sesgado concentrar al análisis y las propuestas en los escasos recursos de las familias pobres y no proponer una sustancial redistribución en la extremadamente concentrada estructura de propiedad.

En el caso peruano —como en América Latina— los activos y recursos no solo se encuentran de manera extrema desigualmente distribuidos, sino que además la estructura productiva sectorial y geográfica no permite que las familias pobres —y sus recursos— puedan tener una movilidad suficiente para distribuirse mejor entre regiones, de manera de generar mayores flujos de ingresos, a partir de una misma dotación. Una persona con el mismo nivel de educación y de recursos obtiene mayores ingresos si está en una determinada región, en un sector económico o en un tamaño de empresa, comparado con otra que se encuentra en otra región, sector o tamaño de empresa.

Para el enfoque de activos ser o no pobre, dejar de serlo o pasar a serlo, dependerá de las características de los individuos y las familias, los activos que ellas posean y la rentabilidad de los mismos. A tono con las variantes neoclásicas desde Becker, se considera que las familias u hogares son al mismo tiempo unidades de consumo y unidades de producción, aunque solo se trate de los bienes que se elaboran para la manutención del hogar. La capacidad de Becker para transformar los niveles de educación en resultado de una elección racional y de la decisión de inversión en capital humano de los jóvenes (o de sus familias) y de convertir la economía de subsistencia del hogar en una unidad de producción como una empresa, desnaturaliza tanto los conceptos de capital y de empresa como los de educación y familia. Una de las derivaciones es clara: la posibilidad de salir de la pobreza mediante la educación o el uso de los recursos de la familia es respon-

sabilidad de los individuos o las familias. La operación de la economía, la concentración extrema de la propiedad y la riqueza, la explotación de los recursos naturales de un país, el papel del Estado y otros aspectos pasan a ser parte del “contexto”, pero no las variables que explican por qué la evolución de la economía lleva a parte de la población al desempleo, a empleos y trabajos de muy baja calidad y a la pobreza.

Es por ello que Escobal *et al.* (1998:23) pueden afirmar que:

[...] se puede analizar la tenencia de activos como determinante del estatus de pobreza, o dicho de otra manera, la posesión de determinados activos privados, o el acceso a determinados activos públicos u organizacionales son buenos predictores del status de pobreza.

Aún en las variantes de Moser y de Katzman y Filgueira, el enfoque de activos se limita al estudio de las familias o al punto de vista de la oferentes de trabajo y de otros activos de los hogares, dejando de lado —salvo como oportunidades— la estructura económica y los grupos sociales en los que se ubican las familias; en especial no se considera los cambios en la demanda de trabajo o en los mercado de bienes y servicios o de crédito.

Al contrario, en el largo plazo, la tenencia y uso de determinados activos o medios de producción en escala reducida o de muy pobre calidad, pueden ser los causantes de la persistencia de la pobreza, al no permitir que los recursos se concentren en escalas suficientes para aumentar la productividad ni que los trabajadores se incorporen plenamente al mercado de trabajo. Ello impide que se incremente la productividad del trabajo y que mejoren los ingresos.

Finalmente, de igual manera que cuando en los ejercicios de planeamiento estratégico al tratar de potencialidades o fortalezas se deben considerar también las restricciones o debilidades, cuando se trata de identificar y valorar activos, siguiendo la ecuación contable del balance, deberían considerarse los pasivos u obligaciones o deudas. El tratamiento convencional de las economías familiares las idealiza de tal manera que cuando asimila su comportamiento al de una empresa, deja de lado que las empresas viven, al igual que las familias,

endeudadas. El capital es estrictamente la diferencia entre activos y pasivos, y estos últimos son ignorados.

3. El enfoque de capacidades de Amartya Sen

a. *Titularidad de derechos y capacidades*

El trabajo de Amartya Sen es ampliamente conocido, en especial, por su análisis y crítica a la medición de la pobreza. Aquí interesa su enfoque teórico como explicación de la pobreza, su crítica al utilitarismo neoclásico y su propuesta alternativa, el enfoque de capacidades.

Una particularidad de su enfoque es que se origina —a partir de la experiencia de las hambrunas en Bengala (Bangladesh actual)— en examinar la pobreza extrema. A. Sen (1984a:1) parte de considerar el nivel más agudo de la pobreza extrema, i.e. la inanición, como una consecuencia de la falta de posesión de alimentos por una reducción de los ingresos de las familias. Esta falta de posesión de una parte de la población ocurría en un periodo en no faltaban alimentos en el mercado. Por tanto, para entender las causas de la hambruna extrema era necesario analizar la falta de ingresos y la estructura de la sociedad —incluyendo la propiedad. La propiedad es un tipo de relación que se basa en el reconocimiento del derecho a tener, o la titularidad de un derecho (“*entitlements*”) y, por tanto, es necesario entender el sistema de reconocimiento de derechos para analizar la pobreza así como la hambruna.

Cuando el reconocimiento de que se tienen derechos se aplica a la propiedad, se observa que las propiedades se vinculan entre sí mediante reglas que las legitiman. Se trata de relaciones de reconocimiento de derechos que se repiten de manera recurrente en una economía de mercado con propiedad privada. Cada vínculo en la cadena de relaciones de reconocimiento de derechos legitima una propiedad con referencia a otra o a un derecho bajo la forma de disfrute del producto del trabajo propio.

Las relaciones de reconocimiento de derechos abarcan: (i) derechos sobre la base del intercambio; (ii) derechos sobre la base de la

producción; (iii) derechos sobre la base del trabajo propio; (iv) derechos sobre la base de la herencia y transferencias.

Sen (1984b: 315-316) presenta el enfoque de capacidades. Por oposición a las características que definen a los bienes, una capacidad es un rasgo de una persona en relación a los bienes. Comer arroz da la capacidad de desempeñarse sin deficiencias nutricionales. La capacidad de desempeño o de funcionar es lo que está más cerca de la noción de libertad positiva y si ésta es valorada, entonces las capacidades pueden servir como un objeto de valor y de importancia moral. Sen propone concentrarse en las capacidades de desempeño de las personas pues reflejan la idea de libertad de hacer.

Si valoramos las capacidades, la posesión de bienes con sus características correspondientes, es instrumentalmente y contingentemente valorada solo en la medida que ayuda a lograr lo que valoramos, esto es, las capacidades.

Según Ruggeri *et al.* (2003:14) el enfoque de capacidades constituye un modo alternativo de conceptualizar el comportamiento individual, de evaluar el bienestar e identificar objetivos de política, sobre la base del rechazo del utilitarismo como medida del bienestar y de la maximización de la utilidad como supuesto de comportamiento. El nuevo enfoque está enraizado en una crítica a los fundamentos éticos del utilitarismo. Se sostiene que la única base defendible del enfoque utilitario se fundamenta en el concepto de utilidad interpretado como satisfacción del deseo. Esto implica dejar que la disposición mental de los individuos juegue un papel crítico en la evaluación social mientras se ignora aspectos como su condición física, que influye en su calidad de vida. En consecuencia, las personas pueden estar “satisfechas” en una verdadera situación de privación (i.e. en enfermedad, denominada, “condición física descuidada”), mientras que sus deseos se restringen a lo que parece posible (descritos como “valorización descuidada”). Más aún, las elecciones están influidas por el contexto social, no solo en términos de su influencia en las expectativas sino también a través de interacciones estratégicas, haciendo que el comportamiento observado en el mercado sea de dudoso valor para la evaluación social (Sen 1985).

En 1996, Sen reflexiona sobre su concepción de capacidades. Con esta expresión busca representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos (desempeños) que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos (desempeños) valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el caso de la ventaja social —para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política— considera los conjuntos de capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación.

El enfoque de capacidades difiere de otros enfoques que usan otra información, entre ellos, el de la utilidad personal (que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de la realización), la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza real), la evaluación de las libertades negativas (que se concentra en la ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no interferencia), las comparaciones de los medios de libertad (por ejemplo, la que se refiere a la tenencia de bienes primarios, como en la teoría de la justicia de Rawls) y la comparación de la tenencia de recursos como una base de igualdad justa (como en el criterio de la “igualdad de recursos” de Dworkin (Sen 1996).

Sen (1996) busca aclarar su noción de funcionamiento, que traducimos en adelante como desempeños (FV). Los desempeños representan el estado de una persona: las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los desempeños que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir entre una colección de los mismos. La calidad (nivel, FV) de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr desempeños valiosos, algunos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y se les puede dar evaluaciones altas, por razones obvias. Otros desempeños pueden ser más complejos, pero seguir siendo ampliamente apreciados como para alcanzar un status social digno o integrarse socialmente. Sin embargo, según Sen, la ponderación que dan los individuos a estos desempeños pueden

diferir mucho y la valoración de las ventajas individuales y sociales debe tener en cuenta estas variaciones [...], al tratar con la pobreza extrema en las economías de desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de desempeños centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa y es preciso hacer elecciones al delinear los desempeños importantes.

No se puede evitar el problema de la evaluación al seleccionar una clase de desempeños para describir y estimar las capacidades. La atención se debe concentrar en los temas y valores subyacentes, en términos de los cuales algunos desempeños definibles pueden ser importantes y otros muy triviales e insignificantes. La necesidad de seleccionar y discriminar no es un obstáculo ni una dificultad insalvable para la conceptualización del desempeño y de la capacidad.

Según Ruggeri *et al.* (2003:14) para Sen el desarrollo debe ser visto como la expansión de las capacidades humanas, no como la maximización de la utilidad, o de su proxy, ingreso monetario (Sen 1985; Sen 1999). El enfoque de capacidades rechaza el ingreso monetario como la medida del bienestar y, en cambio, se centra en la libertad de vivir una vida valiosa. En este marco, la pobreza es definida como la privación o la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas, donde capacidades básicas son la capacidad de satisfacer ciertas funciones cruciales hasta ciertos niveles mínimos adecuados (Sen 1993, p. 41).

La plasmación del enfoque de capacidades se encuentra en la construcción, perfeccionamiento y estimación del índice de desarrollo humano que calcula y difunde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anualmente para cada país. Este indicador compuesto —al recoger indicadores como esperanza de vida y alfabetización— se contrasta con los indicadores puramente económicos como el PBI *per cápita* o el ingreso monetario.

b. *Una aplicación para el Perú*

En su trabajo sobre la distribución del ingreso en el Perú, de Habich (1989) señala que como consecuencia de los efectos de las crisis económica de las décadas de 1970 y 1980, el énfasis en las políticas de desarrollo giró hacia la “humanización” de las políticas de ajuste y la provisión de necesidades básicas, más en concreto, se promovió el “acceso de ciertos grupos poblacionales a bienes y servicios básicos”.

Según de Habich (1989: 1-2) este acercamiento se fundamenta solo parcialmente en las teorías de Sen, pues la opción adoptada implícitamente aún identifica el bienestar con la posesión de bienes y servicios, ligando el concepto de desarrollo a la cantidad de bienes que las personas poseen. La visión propuesta por Sen es diferente: para él la esencia del bienestar depende de las capacidades de las personas y el desarrollo se entiende como la expansión de sus capacidades (Sen 1984a:510). En el enfoque de las capacidades, la posesión de bienes es valorada en forma instrumental, es decir, en tanto permite la adquisición de un nivel de desempeño.

En consecuencia, de Habich propone analizar los procesos de crecimiento y cambio mediante los cuales se expanden las capacidades de las personas y se basa en el enfoque de Sen, distinguiendo entre tres nociones: el bien, la característica del bien y el desempeño o funcionamiento de la persona.⁸ El nivel de bienestar o de vida que una

8. Usando la notación de Sen (1985), el marco de análisis que relaciona los derechos y su conversión en capacidades siguiendo a de Habich (1989) es:

Si, Q_i = capacidades de la persona i dados ciertos parámetros;

E_i = derechos o dominio sobre bienes;

$f_i(.)$ = funciones de utilización del conjunto F_i ; parcialmente cuestión de elección;

F_i = conjunto de funciones de utilización, que transforman las características del bien en el desempeño de la persona;

b_i = vector que representa el desempeño de la persona; tal que $b_i = f_i(c(e_i))$

e_i = vector de bienes poseídos por la persona del conjunto E_i ; parcialmente cuestión de elección;

La especificación completa de los vectores de desempeño factibles de una persona está dada por el conjunto:

persona puede alcanzar proviene de la evaluación de sus opciones de desempeño, que depende de la utilización o patrón de uso de los bienes según sus capacidades adquiridas. Se obtendrá una habilidad para desempeñarse y se alcanzará un nivel de calidad de vida.

El enfoque de capacidades permite estudiar de manera directa la pobreza o bienestar de una sociedad. No obstante no se ha resuelto qué capacidades deben considerarse esenciales ni cómo debe elaborarse un índice de capacidades básicas. De otra parte, el análisis de los derechos es fundamental pues determinan las capacidades. Para entender los mecanismos por los que se generan los derechos debe estudiarse el mercado de trabajo, las posibilidades de producción y el rol del Estado en la provisión de servicios, entre otros. En su estudio, de Habich (1989) tratará de los derechos por intercambio, y se analizará la distribución del ingreso “como una evaluación del bienestar alcanzado por la sociedad”, excluyendo la acción del Estado como garante de derechos.

Utilizando los datos de la encuesta ENNIV de 1985-86, de Habich concluye que: (i) la desigualdad en la distribución en el Perú es muy marcada, con un amplio margen para una política redistributiva; (ii) El grupo mayoritario en el estrato de menores ingresos son los trabajadores independientes agrícolas, aunque aumentó la participación de los asalariados agrícolas y de los hogares urbanos; (iii) Las familias de trabajadores independientes agrícolas se encuentran muy aisladas respecto del mercado de bienes y del mercado de trabajo: una elevada proporción de su ingreso proviene del autoconsumo y una baja proporción del trabajo asalariado; (iv) Esto último, limita el margen redistributivo pues resulta difícil llegar a ese estrato de más bajos ingresos. Dada, además, la heterogeneidad al interior de los cuartiles de ingresos, una política particular puede beneficiar a algunos y perjudicar a otros dentro del mismo estrato; (v) El principal determinante de la desigualdad en el caso de los independientes es la propiedad de los recursos, en particular, del capital.

$$Q_i(E_i) = [b_i / b_i = f_i(c(e_i))]]$$

para algún $f_i(.) \in F_i$ y para algún $e_i \in E_i$

donde $Q_i(E_i)$ representa la libertad que una persona tiene en términos de su elección de desempeño.

c. Comentario

El enfoque de Sen ha mostrado su enorme influencia en la medida que se viene implementando a través del índice de desarrollo humano. Una somera y muy preliminar evaluación del enfoque de posesión de recursos, uso de capacidades y ejercicio de derechos como explicación de la pobreza, pasa por verificar hasta qué punto se explica la pobreza y la desigualdad, lo que no resulta una tarea sencilla.

Se debe considerar que se trata de un enfoque que sigue reposando sobre la elección que hacen los individuos, no de acuerdo a la posesión de bienes y a maximizar la utilidad, pero sí en la decisión individual sobre posibles desempeños. Al igual que otros enfoques, recae en el individualismo metodológico, dejando de lado la estructura social, la especificidad histórica y social, propia del análisis estructuralista. Como señalan Ruggeri *et al.* (2003:20) el enfoque de capacidades preserva una perspectiva individualista en la medida que la privación de satisfacciones y las fallas de capacidades son una característica de los individuos.

Pese a que se considera la estructura de propiedad, ello se efectúa para tratar sobre el ejercicio de derechos, no para vincular a los individuos a una estructura social derivada de la concentración extrema de la propiedad de la tierra y de la estructura productiva. Como los otros enfoques, el de capacidades también pone la atención en la oferta de trabajo (los desempeños), obviándose el comportamiento de la demanda y de la acumulación de capital.

Al analizar las recomendaciones de política, en la línea de qué es lo que la población puede hacer por sí misma, mejorando el uso de sus recursos y capacidades, se debe también señalar cuáles son los límites objetivos para esas opciones.

Desde este punto de vista, la pobreza se debería a la combinación de un desigual acceso a recursos, a la lenta expansión de capacidades y a la limitada capacidad del sistema institucional de convertir recursos y capacidades en derechos. Bajo esta perspectiva, la pobreza significa que las personas no tienen acceso a los recursos o que cuando acceden a estos son insuficientes o de mala calidad, que sus capacidades son

muy limitadas o no cuentan con los recursos necesarios para utilizarlas eficientemente, así como también que los derechos no alcanzan a todos de manera homogénea.

El desarrollo, definido como el proceso de ampliación de las capacidades, recursos y derechos (Sen 1984), debería generar las bases para la reducción de la pobreza, bajo el principio de ¿qué pueden hacer los pobres por sí mismos?, antes de ¿qué se puede hacer por ellos? (Gonzales de Olarte 1995)

Según Ruggeri *et al.* (2003: 19-20) este enfoque amplía el rango de causas de la pobreza y las opciones de política comparado con el enfoque de ingreso monetario aunque no explica la dinámica de la pobreza. Se transurre desde solo considerar los recursos privados a los que los individuos tienen acceso (enfoque de ingreso) a centrar la atención en el tipo de vida que pueden escoger los individuos, poniendo en evidencia una visión estrecha del bienestar humano por parte del enfoque monetario. Empero, al llegar a la operacionalización para la medición también surgen numerosas opciones metodológicas. Aunque las decisiones al respecto son también un tanto arbitrarias, las elecciones son más visibles y por tanto más fáciles de evaluar que en el enfoque monetario.

4. Exclusión social

a. El enfoque de exclusión de la OIT

En 1993, recogiendo los debates y las políticas adoptadas en diversos países europeos, el Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIES) de la OIT efectuó un simposio sobre pobreza en el que emergió el concepto de exclusión social (ES) como un nuevo tema a estudiar por su relevancia para dar cuenta de los procesos sociales en Europa. Se tomaba nota que las transformaciones económicas en Europa y en el mundo conducían a profundizar las desigualdades sociales, la segmentación del mercado de trabajo y a afectar la cantidad y calidad de los empleos.⁹ Como se indicó, “Esos cambios están marcados por diversos grados de participación o marginalización de diferentes grupos

e individuos de la sociedad civil y política”. El concepto de exclusión social sería útil para entender las nociones de privación y pobreza. En el caso de Europa Occidental este concepto fue central en los debates sobre la aparición de los “nuevos pobres”, asociados con la reestructuración económica y el desempleo de largo plazo. Por ello la OIT inició un proyecto de investigación sobre el tema en diferentes regiones y países (Gopinath en Rodgers et al, 1995: v-vii).

Gore *et al.* y Silver (en Rodgers *et al.* 1995: 1 y 58) revisan los orígenes y el significado de exclusión social, siendo en Francia, en 1974, donde se habría señalado por vez primera que las transformaciones económicas y sociales conducían a la exclusión social. Seguidamente en 1989 el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la Comunidad Europea aprobó una resolución para promover la integración y una Europa de la Solidaridad para combatir la exclusión social. Posteriormente, la OIT apostó por la generalización de un concepto que inicialmente fue construido en Europa, para dar cuenta de una nueva concepción o mirada de la población en desventaja e introducir un nuevo enfoque en los debates públicos que ayudase a reforzar la política social.

En su texto “Reconceptualizando la desventaja social: tres paradigmas de exclusión social”, Silver (1995:57) revisa las distintas acepciones que se tienen de exclusión social (ES, en adelante) y la forma de entenderla en diferentes contextos. Su punto de partida es que la profunda reestructuración de las democracias capitalistas avanzadas generó nuevos problemas sociales que cuestionaron las bases del Estado de bienestar occidental. En este nuevo marco, mientras que las políticas sociales universales aún aseguraban contra riesgos predecibles en el ciclo de vida, los patrones de ocupación, la estructura familiar y la normalización del curso de la vida ya no podrían darse por seguros. Más y más personas empiezan a padecer de falta de seguridad, tiene un ingreso dependiente de programas sociales o no tienen ninguna

9. El primer documento del IIES de OIT y del PNUD fue *Cómo superar la exclusión social*, ponencia presentada para la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, Ginebra: OIT, 1994.

protección social. El enfoque sería en consecuencia de tipo estructural. En algunos países, estos nuevos problemas sociales se tomaron como síntomas de la aparición de una creciente “subclase” y en otros contextos como “nueva pobreza” (Silver 1995:58).

El argumento de Silver (1995:60) es que por sus múltiples significados el concepto de ES a menudo se superpone con los de nueva pobreza y desigualdad, discriminación y subclase; se asocia a términos como [...] marginalidad, foráneos, encierro, desposeídos, pobreza extrema. Si se pregunta exclusión ¿de qué?, las respuestas son múltiples: cualquier distinción social o afiliación excluiría al resto. Por ello el concepto de ES tendrá múltiples referentes empíricos y sus significados pueden pertenecer a diferentes paradigmas de las ciencias sociales e ideologías políticas. Desde una perspectiva de propuestas de inclusión, las opciones son inserción, integración, ciudadanía o solidaridad. Sobre la base de estas distintas nociones de integración (Esquema 1.1), Silver construye una tipología con tres conceptos de integración y distintos discursos (significados) de ES, los que permiten agrupar a sus varios referentes.

El diagrama permite separar tres enfoques que tienden a sobreponerse,¹⁰ así como también ubicar las nuevas propuestas para el tratamiento de la pobreza después de la crisis de la deuda y el ajuste estructural: los nuevos pobres y el capital social (variante de los activos de los pobres).

La adopción de un paradigma, advierte Silver (1995: 61), implica asumir determinados valores y visiones del mundo que deben hacerse explícitos a fin de esclarecer los objetivos implícitos de las políticas para combatir la exclusión. Por ejemplo, la —más reciente— visión de ES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ubica en el concepto de la especialización y el discurso de la discriminación. Define la ES desde el punto de vista de los individuos y de fallas en el funcionamiento de los mercados. Las personas enfrentan una escasez crónica de opor-

10. Se puede registrar también definiciones eclécticas que agregan diferentes conceptos, como la de Barros (1996: 1): los excluidos son los desvinculados de mercados, grupos o redes sociales o de la cultura.

Esquema 1.1
TRES PARADIGMAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

CONCEPTO DE INTEGRACIÓN	SOLIDARIDAD DE GRUPO/DIVISIONES CULTURALES	ESPECIALIZACIÓN/ ESFERAS SEPARADAS/ INTERDEPENDENCIA	MONOPOLIO/ AISLAMIENTO SOCIAL
Fuente de integración	Integración moral	Intercambio	Derechos ciudadanos
Discurso	Exclusión (ruptura de vínculo social)	Discriminación, subclase	Nueva pobreza, desigualdad, subclase
Ideología	Republicana, contrato social	Liberalismo, utilitarismo individual	Democracia social
Modelo de nueva economía política	Producción flexible Escuela de la regulación	Calificaciones, desincentivos al trabajo; redes, capital social	Mercados de trabajo segmentados

Fuente: Resumen de Silver 1995: 62.

tunidades y la falta de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia. En cuanto a los orígenes de la exclusión, el BID indica que en los últimos años se dieron una serie de prácticas sociales, económicas y culturales que resultaron en el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones en base a su raza, etnia, género y/o capacidades físicas. La ES afectaría principalmente a grupos indígenas, a grupos de ascendencia africana, a mujeres, a personas con discapacidad y/o a las personas VIH positivas, dificultando su acceso a trabajos formales, a vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad, y al sistema de justicia (BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Sitio Web).

b. Una aplicación para el Perú

El estudio de Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) sobre la exclusión social y desigualdad en el Perú se origina en el proyecto de OIT y luego parece tomar curso propio. La idea principal del informe de Figueroa *et al.* (1996) es que el mercado de trabajo genera exclusión

económica —o sea, exclusión del intercambio en algunos mercados importantes— debido a que no es capaz de absorber a toda la oferta de trabajo.¹¹ En este estudio la desigualdad no es solamente económica. El proceso social no solo se analiza en su dimensión económica (sistema productivo y mercados), sino también en su dimensión política (ejercicio de poder, deberes, derechos, ciudadanía) y cultural. La desigualdad puede darse en una o más de estas dimensiones.

En esta revisión pondremos el énfasis en el componente económico. El escenario del modelo es una democracia capitalista con una sociedad sobrepoblada, en el sentido que a los salarios vigentes existe un exceso significativo de oferta laboral. Finalmente, se trata de una sociedad multicultural y multiétnica.

Figuerola *et al.* distinguen entre dos tipos de mercados, los walrasianos y los no walrasianos. En un mercado walrasiano los individuos compran y venden las cantidades que deseen al precio vigente porque opera en competencia perfecta, teniendo como resultado el equilibrio en el mercado, esto es, la igualdad entre la cantidad ofrecida y demandada.¹² Por el contrario, los mercados no walrasianos funcionan con un racionamiento cuantitativo. Las personas no pueden vender o comprar todo lo que desean porque la incertidumbre y la información imperfecta hacen que los precios no sean los de equilibrio. Por eso operan con un exceso de oferta o de demanda. Los mercados que consideran

11. Este es el antiguo argumento de A. Lewis [1954], en su clásico artículo “El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo”, que da origen al dualismo económico, en la visión anglosajona.

12. Figuerola sostiene que los mercados walrasianos son aquellos que se rigen por los precios —sean competitivos o no— y los no walrasianos aquellos que se ajustan por cantidades (racionamiento). En mercados no walrasianos prevalece la competencia imperfecta —la información es imperfecta. Los precios no serán de equilibrio, generándose un exceso de oferta o de demanda. En el caso de mercados competitivos, Walras [(1900), 1987:180-181 y 382] afirma que “el valor de cambio, dejado a sí mismo, aparece espontáneamente en el mercado bajo el imperio de la competencia” (p. 180). Para ello supone “un mercado perfectamente organizado desde el punto de vista de la competencia” (p. 181), en el que “los servicios y productos se intercambian según el mecanismo de la libre competencia” (p. 382) y “las ventas y las compras tienen lugar según el mecanismo de la subasta competitiva” (p. 383).

son: el laboral, el de créditos y el de seguros. Su importancia radica en que determinan la generación de ingresos y la reducción de riesgos. En general, comparten la siguiente propiedad: la expectativa sobre la calidad del bien (o servicio) que se demanda u ofrece es una función de su precio (salarios de eficiencia, por ejemplo). En estos mercados las personas son excluidas del intercambio no por las limitaciones de demanda u oferta, sino por una lógica del intercambio que implica que algunas de las personas capaces y deseosas de participar son excluidas.

En los mercados no walrasianos aparece la relación principal-agente debido a que existe información incompleta en el intercambio (el esfuerzo que pondrá el trabajador, el riesgo real de la persona que compra el seguro o la seguridad del reembolso del préstamo en el caso de los créditos). Como se señaló antes, esto origina excesos de demanda lo que implica un racionamiento. En este contexto, el proceso de racionamiento (o exclusión) no se realiza al azar sino que depende de la dotación de activos sociales y culturales. Aquellos pobremente dotados de activos sociales y culturales serán más propensos a ser excluidos de los mercados no walrasianos.

Las políticas del Estado pueden influir en el acceso de las personas a los mercados no walrasianos, si es que dichas políticas afectan la cantidad de bienes y servicios a ser racionados. Por ejemplo, las políticas públicas determinan el nivel de actividad, que determina a su vez el nivel de empleo, y de esta manera, la cantidad de trabajos a ser racionados entre los trabajadores:

Para un conjunto dado de políticas del Estado, cuanto mayor sean las dotaciones de activos, y mayor la cantidad de bienes y servicios que el individuo pueda adquirir en los mercados no walrasianos, mayor será su ingreso real. Si el individuo es excluido de los mercados, laboral, de crédito y de seguros (o enviado a mercados segmentados de menor rentabilidad), su ingreso será menor y más riesgoso. Su capacidad para acumular activos económicos disminuirá.

En consecuencia, “[...] la causa última de la desigualdad de ingresos sería la distribución de las dotaciones iniciales de los activos sociales y las políticas económicas del Estado” (Figueroa *et al.*, 1996: 36)

El funcionamiento del mercado de trabajo es fundamental para explicar el proceso de exclusión. En el mercado laboral se determina el nivel de empleo asalariado, los salarios reales y las ganancias. Dada la oferta laboral, la magnitud del excedente laboral queda determinada. Este excedente puede convertirse en desempleo o en empleo independiente (campesinos y trabajadores urbanos independientes). En esta lógica, los ingresos de los trabajadores independientes deben ser menores que los salarios. La consecuencia es que los excluidos del mercado laboral se convierten en los más pobres de la sociedad.

¿Quiénes son los excluidos del mercado laboral? Para un tipo de calificación laboral dado, los trabajadores con los más bajos activos culturales están más propensos a ser excluidos. A través del funcionamiento del mercado laboral, las personas que soportan un estigma social serán ubicadas al final de la línea en el proceso de racionamiento. La mayor parte del excedente laboral será también excluida de los mercados de crédito y seguros (Figueroa *et al.*, 1996: 37).

Los autores concluyen que:

[...] el mecanismo esencial del mercado que genera la desigualdad de ingresos en esta economía opera a través del mercado laboral. Nuestra teoría —sostienen— determina que la solución de los precios y cantidades en el mercado laboral implica una cierta distribución del ingreso entre las ganancias, los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes, también explica la exclusión de un segmento de la fuerza laboral del empleo asalariado y de los demás mercados no walrasianos (Figueroa *et al.*, 1996: 38).

En un mundo de incertidumbre, la desigualdad económica persistirá e incluso se incrementará debido a la naturaleza concentradora del intercambio en el mercado. Las razones para esto son: (i) las personas con ingresos más altos ahorrarán más y acumularán más; (ii) los ricos pueden embarcarse en proyectos más rentables y más riesgosos porque tienen mayor capacidad de absorber riesgos; y (iii) los pobres estarán excluidos de los mercados básicos. En este proceso, los ricos acumulan proporcionalmente más riqueza que los pobres y la desigualdad inicial es más pronunciada con el tiempo.

La exclusión social no es la descripción de un *resultado* del proceso social, como sí lo es la pobreza. Por el contrario, es una categoría de análisis que ayuda a explicar este resultado. La hipótesis de su estudio dirá que la ES sería uno de los *mecanismos* básicos a través del cual las variables exógenas generan una desigualdad social.

La exclusión de los mercados básicos sería la causa de la pobreza; pero la exclusión de otros mercados, como los mercados de bienes de consumo (auto, teléfono, bienes duraderos, turismo) constituiría un efecto (Figuerola *et al.*, 1996: 57).¹³

Las variables exógenas de este modelo comprenden el conjunto de políticas del Estado y las dotaciones iniciales de activos sociales de los individuos o familias. Por lo tanto, la historia tiene mucha importancia en esta teoría. Los parámetros del sistema se determinan a través del funcionamiento del mecanismo de mercado, del sistema político y de la ideología y valores sociales que se establecen culturalmente.

c. Comentario

Lo primero que ha sido señalado sobre el enfoque de ES, es que responde a una realidad social y a una respuesta propias de Europa Occidental. Los Estados de bienestar europeos buscan dar un trato mejor a los grupos de población afectados por las transformaciones y a las minorías y, entre ellas, a los/las inmigrantes. La preocupación es si se puede trasladar y adaptar este enfoque a los países en desarrollo en los cuales la mayoría o la gran mayoría son pobres, no se les reconoce sus derechos sociales y no son cubiertos por el Estado de bienestar.

El estudio de Figuerola *et al.* (1996) asume el enfoque de ES, en su vertiente de la multidimensionalidad de la pobreza pues reconoce que el problema no es un fenómeno exclusivamente económico, sino que es un problema donde se superponen las dimensiones social, cultural

13. Esto es contrario a lo que sostienen Escobal *et al.* (1998), para quienes la exclusión de estos mercados de bienes de consumo son la causa de la pobreza y no el efecto.

y política. La escasez de recursos no es el único problema de los pobres; estos además son marginados por el resto de la sociedad y carecen de derechos reales o efectivos, no cuentan con la capacidad de hacer que se cumplan sus derechos formales o legales. El estudio también incorpora la dimensión histórica: la pobreza, desigualdad y exclusión son vistas como un proceso dinámico en el cual las desigualdades iniciales (heredadas de la colonia) se reproducen, multiplican y profundizan periodo a periodo para explicar la situación actual.

Sin embargo, queda un punto importante, pues se asume y no se demuestra la existencia de salarios de eficiencia como fuente de exclusión. Sería una causa de exclusión porque al fijarse los salarios por encima del nivel de equilibrio, con el fin de extraer la mayor productividad posible de los trabajadores, el mercado no absorbe el exceso de oferta de trabajo y se genera desempleo involuntario (Bowles 1985). Se podría asumir que en nuestro país los salarios de eficiencia podrían funcionar para los profesionales y la mano de obra muy calificada. Pero el exceso de mano de obra no calificada, sumada a la flexibilización laboral y la resistencia de las empresas a los aumentos salariales hacen improbable que se fijen salarios mayores a los de equilibrio y que esa sea la causa de exclusión.

Quizás, una mejor explicación de la sobre oferta de mano de obra sería la falta de acumulación de capital necesario para absorber a toda la mano de obra. En estas circunstancias también debe hacerse un racionamiento (que posiblemente sea efectuado en base a los activos sociales y culturales de los trabajadores), pero esto no implica un nivel de salarios mayor al de equilibrio, sino un salario de equilibrio muy bajo.

Por último, el mercado de trabajo también implica pobreza para aquellos que están incluidos en él. Habría que analizar cuáles son los mecanismos económicos, legales o institucionales que permiten que trabajadores asalariados reciban ingresos que no les permiten salir de la pobreza. El propio salario mínimo legal en Perú se encuentra por debajo de la línea de pobreza o de la línea para considerar a un trabajador subempleado por ingresos.

En Europa, al parecer, un llamado para combatir el desempleo crónico y la discriminación —la exclusión— se ha utilizado en América

Latina como una nueva forma de denominar a la pobreza o, en todo caso, de ser un término que se debe añadir a la pobreza para asegurarnos de la gravedad de la situación en que se encuentran “los pobres y excluidos”. Al traslapar el concepto a América Latina también se desconoce, o dejó de lado, la discusión —inconclusa como muchas— sobre marginalidad urbana en las décadas de 1960 y 1970.¹⁴

5. Enfoque estructural

A partir del impacto de la crisis de la deuda externa de 1982 y del ajuste estructural impulsado por los organismos multilaterales sobre la población, para fines de constituir los programas denominados de compensación social, se empezó a distinguir entre los nuevos o recientes pobres y los pobres antiguos o crónicos. No obstante, desde los escritos de Chenery *et al.* (1974), e incluso desde el pionero trabajo de Nurkse ([1953], 1966:13), que popularizó la noción de círculo vicioso de la pobreza, se propone estudiar la condición permanente de pobreza de amplios sectores de la población, esto es, de la pobreza estructural.¹⁵

Empezaremos con la discusión sobre las causas de la pobreza en los países desarrollados, mejor dicho, en Inglaterra, país de avanzada en desarrollo económico capitalista, que al impulso de sus revoluciones comercial, agrícola e industrial, se vio obligado a establecer sus polémicas leyes de pobres.

Es necesario hacer una breve aclaración para señalar que aquí no se trata de las posibles definiciones operativas de pobreza estructural, como cuando se sostiene que a través de la medición de la pobreza con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se estaría identificando la pobreza estructural.

14. Debo este comentario a Julio Cotler.

15. Pobreza estructural o permanente, no por oposición a la pobreza transitoria, sino por el total de población en estado de pobreza, sin importar que no sean todos los mismos.

a. Causas de la pobreza estructural

La actitud que debe tener un científico social frente a la pobreza —investigar sus causas— es el punto de partida para Alcock (1997:36) quien señala que:

Una vez que se ha reconocido que la pobreza existe, sabemos como científicos sociales que debe tener una o varias causas; si podemos identificar la causa de la pobreza, esto podría darnos una base para desarrollar una política para responder a este problema.

Según este autor existen dos grandes corrientes de interpretación de las causas de la pobreza: las causas patológicas y las causas estructurales. Sinteticemos brevemente estas dos corrientes, siguiendo a Alcock (1997).¹⁶

i. Causas patológicas

Para algunos teóricos (Murray 1990, 1994, citado por Alcock 1997:36) la pobreza es vista como el producto de una debilidad, ineficiencia o irresponsabilidad de los individuos. Esta visión descansa en un modelo de causación social patológico e implica que la respuesta de política deba poner la atención en los individuos, buscando cambiar sus actitudes y comportamiento.

La corriente de interpretación de las causas patológicas de la pobreza abarca dos categorías. La primera categoría corresponde a los individuos y abarca tres vertientes. En primer lugar, están las visiones de Murray (1990, 1994) y de R. Holman (1978), citados por Alcock (1997:36-37), que responsabilizan a la indolencia e irresponsabilidad individual como causantes de la pobreza. Una segunda visión, que puede estar incluida en la primera, es genética y relaciona el status

16. Alcock toma de R. Holman (*Poverty: Explanations of Social Deprivation*, 1978) la clasificación de explicaciones, así como la distinción entre causas patológicas y estructurales.

social con las características heredadas, como la inteligencia. Finalmente, existen los enfoques psicológicos que explican la falta de logros individuales por los rasgos de personalidad adquiridos o desarrollados. En su conjunto esta corriente puede ser criticada, según Alcock (1997:37), porque culpabiliza a las víctimas de su propia pobreza.

La segunda categoría de explicaciones es la que se centra en la familia o en la comunidad como causantes de la pobreza. Alcock (1997:38) cita a K. Joseph (1972) como proponente del “ciclo de empobrecimiento”, por el cual un parentesco inadecuado, muy bajas aspiraciones y un ambiente desventajoso de las familias o comunidades son internalizados como parte de los valores de los hijos en crecimiento. Luego, cuando estos niños alcanzan la edad adulta sus expectativas y habilidades son bajas, solo esperan y rápidamente aceptan la pobreza y privaciones de sus padres y conocidos. Son por tanto, los pobres mismos quienes producen y reproducen sus condiciones de pobreza, solo que colectivamente a través de la cultura de la familia y la comunidad (Alcock 1997: 38).

Este tipo de explicaciones culturales o conductistas de la distribución de la riqueza sugiere que la desigual distribución en las sociedades modernas es el resultado de estilos de vida descuidados, por los que las personas se dañan a sí mismas o a sus hijos, sea por el consumo de mercancías dañinas o por no acudir a la salud preventiva o no utilizar métodos de contracepción. Se asume que existen estilos de vida que son subculturas, derivadas de las características personales y en el nivel de educación, que gobiernan su comportamiento.

La concepción de causas patológicas tuvo su expresión en América Latina en la llamada “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis (1967). Según ella, la existencia humana en un ambiente dado conlleva un proceso de adaptación biológica y social que da pie a la elaboración de una estructura de normas, ideas y comportamientos. Esta visión atribuye la pobreza al comportamiento de las mismas personas e implica que ellas son plenamente responsables por los acontecimientos desfavorables que les ocurren.

También podría argumentarse que, en general, las visiones de la pobreza que se concentran en los atributos o carencias (educación,

salud) de los individuos comparten una concepción patológica de las causas de la pobreza.

En esta visión de las causas de la pobreza no se explican las circunstancias más amplias en las que las familias y comunidades están situadas, ni tampoco en cómo devienen en pobres, en primer lugar. Según Alcock (1997), los resultados de algunos estudios indican que niños provenientes de hogares pobres no siguen el ciclo, esto es, no repiten el cuadro de pobreza de sus familias de origen. Esto sugiere que la explicación radica en la creación del contexto —los cambios sociales— y no tan solo del comportamiento de los individuos en él. Debe pasarse a la explicación estructural.

ii. Causas estructurales

Según esta corriente la pobreza es un producto de fuerzas sociales dinámicas. Diversos eventos sociales producto de fuerzas económicas afectan a la población y crean pobreza en los países desarrollados. El caso más claro es el de la pobreza asociada a altos niveles de desempleo, resultado de las recesiones económicas internacionales en las décadas de 1930, 1970 y 1980. El declive económico también resulta en bajos salarios (que conduce a la pobreza para parte de los ocupados), el retiro temprano de la fuerza laboral y pensiones bajas (que incrementa la pobreza de la población adulta mayor), y la presión por recortar el gasto público en beneficios para los desempleados o los empleados en situación de pobreza.

La pobreza es el resultado de la operación de fuerzas sociales —clases, grupos, agencias e instituciones— que interactúan con un orden económico y social particular. De esta manera, se crean las circunstancias —las condiciones— que la población experimenta, con el resultado que una parte de la población se encuentre en pobreza. Se deberá por ello poner la atención en las fuerzas estructurales, en un modelo de causación social estructural.

Ferge y Millar (1987, citado por Alcock 1997:36-37) se oponen a la visión reseñada de las causas patológicas señalando que: “si un enfoque se concentra en grupos particulares de población pobre [...]

ignora el contexto y procesos de cambio estructural”.¹⁷ Para Alcock (1997:37), “La pobreza, como todo fenómeno social, es el producto del cambio social; y si queremos examinar la causa de la pobreza, entonces necesitamos examinar la dinámica del cambio social”.

Según Alcock (1997: 9-10), entre los enfoques estructurales puede considerarse la pobreza en el marco de operación del sistema capitalista. Varios autores han incidido en la necesidad de considerar —antes que la desestructuración de las redes sociales premodernas— cuestiones propias al funcionamiento de un sistema de producción capitalista: la propiedad de los medios de producción y la lógica de pauperización inherente al libre mercado de trabajo en contextos de alta disponibilidad de mano de obra.

Ambos temas son desarrollados en sendos trabajos por el británico Tony Novak (Alcock 1997: 42). En 1988, Novak indica que el punto de inicio concreto de la pobreza en tanto problema social, habría tenido lugar en aquel momento en el cual la mayor parte de la población fue separada de la tierra, deviniendo en consecuencia en trabajadora asalariada. En tal coyuntura, tales gentes habrían perdido el control sobre los medios de producción quedando su supervivencia a merced de los salarios que en pago de su trabajo pudieran conseguir. Dada una coyuntura en la cual el mercado de trabajo se contrae, al estar incapacitados de encontrar el salario necesario para su manutención, muchos de ellos habrían terminado en la pobreza. Desde este punto de vista, la pobreza vendría a ser un producto directo del capitalismo, inherente a él y por él recreado.

Profundizando en esta línea de trabajo, Novak (1995:44-45) completa sus teorías haciendo referencia al propio carácter funcional de la pobreza dentro del sistema capitalista. En efecto, la pobreza —o más en concreto el miedo a ella— habría sido un factor disciplinario básico de la mano de obra. De este modo si la pobreza venía originada por la lógica de los salarios propia del sistema capitalista, habría sido además mantenida por este de acuerdo a las ventajas que representaba

17. Nótese que esta crítica puede extenderse a los programas focalizados de lucha contra la pobreza. Véase el capítulo V.

para aumentar la productividad. El miedo a la pobreza habría jugado un papel de disciplinar a la población trabajadora en el plano moral, en tanto habría permitido la interiorización progresiva de valores tales como la necesidad de trabajo duro o el desprecio por los sectores inferiores de la sociedad capitalista.

En síntesis, Novak (1995), citado por Alcock (1997: 42), señalará que la pobreza es producida por la operación del mercado de trabajo capitalista asalariado porque su operación eficiente necesita que exista pobreza, o mejor dicho, población pobre que se encuentre en sus alrededores. Será por tanto la estructura económica que se refleja en el mercado de trabajo, y el proceso político que lo reproduce, los que causan la pobreza.

b. *Ajuste y pobreza*

Cuando se analiza la pobreza raramente se asocia a la evolución económica o macroeconómica de los países. En el caso de América Latina después de una década de ajustes estructurales o reformas liberales en la mayoría de países parece ser difícil no hacer esta asociación. Paradójicamente, buena parte de los estudios patrocinados por el Banco Mundial para evaluar el impacto de las reformas concluyen que el efecto de los ajustes no significó un mayor empobrecimiento de la población.

En tal sentido, el mérito del trabajo de Stewart (1995) es que trata directamente del efecto del ajuste en la pobreza, empezando por plantear esta asociación:

La década de 1980 fue una década de ajuste para gran parte del Tercer Mundo [...] La década fue también de aumento de la pobreza en África y América Latina —una aguda reversión en la tendencia previa de una gradual reducción de la pobreza absoluta— [...]; en América Latina y el Caribe las cifras aumentaron de un estimado de 91 millones en 1980 a 133 millones en 1989 (Stewart 1995:1, citando a Psacharoulous et al., 1993).¹⁸

18. Stewart (1995:1) añade que no todos los países que se ajustaron tuvieron una evolución similar: “[...] por ejemplo, Indonesia tuvo éxito en reducir la pobreza y mejorar los indicadores de sociales mientras se ajustaba, al igual que Colombia.

Aunque salta a la vista, se debe aclarar que el enfoque de Stewart, denominado de ajuste estructural y pobreza, utiliza el término “estructural” para referirse a los programas de ajuste o de reformas liberales impulsados por los organismos multilaterales y no a las causas estructurales de la pobreza derivadas del funcionamiento de las economías, vistas en el acápite precedente.

Stewart (1995: 2) reconoce que las políticas de ajuste se llevaron a cabo por la existencia de grandes déficit macroeconómicos al inicio de la década de 1980. Una parte del aumento de la pobreza está asociado a estas brechas, especialmente por la aguda crisis fiscal y de balanza de pagos, y otra, a los efectos del ajuste para intentar cerrarlas. Por lo tanto, una parte del empobrecimiento se debió a los desequilibrios que llevaron al ajuste y, otra, a los ajustes mismos.

Para atenuar los efectos de la crisis y del ajuste, los países recurrieron al FMI y al Banco Mundial para solicitar préstamos, los mismos que fueron otorgados de manera condicionada a la implementación del paquete compuesto por políticas de estabilización del FMI y programas de ajuste o de reformas estructurales del Banco Mundial. Stewart (1995: 7) indica que los programas de ajuste fueron adoptados e implementados en muchos países casi continuamente a lo largo de la década de 1980, bajo el dominio de los diseñadores de políticas, desplazando las políticas de desarrollo de largo plazo. Por su persistencia, dominio y su naturaleza prolongada, las políticas de estabilización y ajuste tuvieron un amplio rango de consecuencias de mediano plazo, no solo para la macroeconomía sino también para la asignación de factores, afectando tanto los ingresos de los trabajadores, empobreciéndolos, como afectando también a amplios sectores sociales.¹⁹ La

Pero un buen desempeño en indicadores sociales o de desarrollo humano entre los países que se ajustaron fue más una excepción que una regla”.

19. Las políticas de estabilización contienen tres elementos: i. restricción de la demanda, a través de la reducción del gasto público, el control del crédito y la restricción del salario real; ii. cambio radical de políticas, con la devaluación o reforma del tipo de cambio; y, iii. políticas para aumentar la eficiencia de la oferta, poniendo el énfasis en el creciente papel del mercado y reduciendo el del sector público, incluyendo la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la liberalización de las importaciones (Stewart 1995: 8).

pobreza se fue incrementando agudamente en un número bastante importante de países, los gastos sociales fueron cortados y hubo un freno en el progreso de indicadores sociales, con algún empeoramiento en algunos casos.

Se puede establecer —parcialmente en base a Stewart (1995)—, una clasificación de las causas económicas de la pobreza en países en desarrollo. En el esquema 1.2 se colocan cuatro variantes que, explícita o implícitamente, se proponen como causas o explicaciones alternativas de la pobreza. El mayor contraste se encuentra entre la explicación estructural y la microeconómica.

En la primera fila del esquema 1.2 se propone que la pobreza estructural —o permanente— se origina en la estructura de propiedad de los recursos productivos y en la estructura de la producción que se deriva de esa estructura de propiedad. Según un punto de vista estructural las causas de la pobreza de la mayoría (y de la riqueza de una minoría) se derivan de la tenencia (propiedad) y uso de recursos productivos (medios de producción), de la cantidad y calidad de los mismos, esto es, de su contribución a la productividad del trabajo y del grado en que se usan para contratar trabajo asalariado o no. Una estructura (léase distribución o composición) que concentra la propiedad, de una parte, condiciona la producción y sus rendimientos de manera que se genera desigualdad en la distribución de los ingresos. Si una parte significativa de la población no tiene acceso a la propiedad o, si lo tiene, es en cantidad y calidad insuficientes, o si no consigue un empleo asalariado en empresas formales, medianas o grandes, sus ingresos serán muy bajos y se encontrará en condición de pobreza. De otra parte, la estructura de propiedad y de producción se refleja en la estructura ocupacional, según si se cuenta con el dinamismo suficiente para contratar trabajadores de un país o región. En términos de Stewart (1995) —y de la contabilidad nacional—, se trata de analizar la determinación de los ingresos primarios o el producto a costo de factores.

En el otro extremo, la explicación microeconómica o convencional centra su atención en el comportamiento individual de los agentes. Las causas de la pobreza radicarían en la cantidad y calidad —capital

Esquema 1.2

CLASIFICACIÓN DE ENFOQUES SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS Y CAUSAS ECONÓMICAS DE LA POBREZA

ENFOQUES	OBJETO	ASPECTOS QUE RESALTAN COMO CAUSAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	INDICADORES	Políticas
Estructural y largo plazo (Desde clásicos al enfoque de activos en Chenery)	Propiedad y producción	Estructura de la propiedad, del producto y del empleo. Falta de absorción de empleo asalariado	Grupos ocupacionales, estratos sociales de población	Nivel de empleo asalariado, productividad del trabajo e ingresos primarios a/	Redistribución de propiedad y cambios en estructura productiva. Aumento de productividad del trabajo
Macroeconómico coyuntural (Keynes a Stewart)	Nivel de actividad, empleo y precios	Funcionamiento agregado de mercados lleva a recesión, desempleo y salarios reales bajos	Medidas de política macroeconómica que afectan los niveles de actividad, empleo e ingresos	Variación del nivel de actividad, del empleo y los ingresos primarios	- Anticíclicas - Antiinflacionarias - Protección y seguridad social
Mesoconómico Idem	Cambios en distribución del ingreso vía ingresos secundarios	Papel del Estado y del sector privado regresivos. Reducción de gasto público social corriente	Políticas públicas, posibles de ser contrarrestadas por redes de solidaridad o de protección social	Nivel y variación de los ingresos secundarios b/	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
Microeconómico (De vacío en neo-clásicos a activos de BID)	Comportamiento eficiente de los agentes	Oferta de trabajo y baja dotación y uso no eficiente de recursos (activos)	Familias o individuos	Nivel de productividad, ingreso, gasto o consumo total de familias o individuos	- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia - Políticas sociales

Fuente: Elaborado sobre la base de Stewart (1995) y añadidos.

- a / Son los ingresos generados antes de impuestos y subsidios. Incluyen los ingresos de activos (tierra y capital), del trabajo por cuenta propia y del empleo.
- b / Ingresos que reciben las personas después de impuestos y beneficios, incluyendo tanto transferencias privadas como del gobierno y bienes públicos.

humano— de la oferta de mano de obra y en la falta de recursos de los individuos o familias. Si se poseen, se tienen en proporciones insuficientes o su uso es insuficiente o inadecuado. En la variante más reciente, tanto la oferta de trabajo como los recursos se agrupan bajo la denominación de activos. La relación inicial entre activos y los individuos y familias que los poseen o no, es un dato. Podría decirse que el que un individuo o una familia no posea activos es por su responsabilidad, una suerte de deficiencia —una patología— respecto a la “situación normal” de una unidad de consumo, por lo que se puede ubicar este enfoque bajo el encabezado de causas patológicas. La pobreza es un problema de las familias o de los individuos y no de la estructura de la propiedad o de la economía.

El contraste central se encuentra en si la situación de la pobreza depende de la ubicación de los individuos y sus familias en una estructura de propiedad y de producción, perteneciendo a un grupo ocupacional, o si depende del comportamiento de los individuos o familias según su dotación y uso eficiente o no, de su recursos.

Los enfoques económicos intermedios —macro coyuntural o mesoeconómico— no han sido elaborados pensando en la pobreza: no la tienen como su objeto de estudio. En todo caso, la asociación entre políticas macroeconómicas y pobreza es de reciente data, a partir de la crisis de la deuda y del ajuste, como se verá en el capítulo IV.

El enfoque macroeconómico-coyuntural puede superponerse al estructural, especialmente si se analiza el impacto del ajuste sobre la pobreza, como hace Stewart (1995). Para analizar el ajuste “estructural” deben considerarse las reformas estructurales y la política de estabilización, la misma que de coyuntural deviene —por incapacidad de lograr resultados positivos— en permanente.

Finalmente, el enfoque que Stewart (1995) denomina mesoeconómico, se dirige a las políticas redistributivas y es resultado de la práctica establecida de que el Estado debe intervenir para compensar en algo la mayor desigualdad que resultaría si tan solo operase la determinación de los ingresos primarios (Stiglitz 1988). Para Stewart, la magnitud de la pobreza dependerá de los ingresos primarios y secundarios, de manera que la pobreza puede reducirse, sea mejorando los ingresos

primarios de la población pobre (asumiendo que no son afectados por impuestos), o, para una distribución de los ingresos primarios dada, mediante transferencias secundarias. Añadirá que debe reconocerse que es poco probable que las transferencias públicas —secundarias— sean lo suficientemente grandes como para compensar la distribución del ingreso primario (Stewart 1995: 10-1).

c. *Comentario*

La aplicación del enfoque de causas estructurales al caso del Perú —sobre la base de los trabajos de John Sheahan— se presenta en el capítulo III. A nivel de América Latina a partir de los estudios de CEPAL, en parte como respuesta a ajuste liberal, se puede señalar que el enfoque estructural se encuentra en reconstrucción. La reafirmación reciente de la propuesta de CEPAL (Machinea 2005) es clara: si no se transforma la estructura productiva hacia las ramas intensivas en empleo no se logrará que mejore el empleo y se reduzca la pobreza.

En relación al enfoque estructural debe reconocerse que los estudios sobre la propiedad de los recursos y su extrema concentración no son frecuentes.²⁰ Por el contrario, las encuestas y los estudios sobre las condiciones de vida de los individuos y sus familias son abundantes al ser promovidos por los organismos multilaterales. Este sesgo representa un gran obstáculo para analizar las causas estructurales de la pobreza en el país. Debe además, indicarse que también se promueve la aplicación de sucesivas encuestas de hogares y no las encuestas a establecimientos. Para efectuar estudios sobre la estructura económica se debe aguardar a los espaciados censos económicos o limitarse al sector industrial manufacturero.

La propiedad de los recursos y la estructura de la producción implican una demanda de trabajo que contribuye a determinar la estructura ocupacional, la misma que puede analizarse en términos de grupos de trabajadores, en lugar de considerarlos como una agregación de individuos. No tiene mucho sentido, salvo en una visión dentro

20. Para el Perú existen dos trabajos recientes de E. Vásquez (CIUP) y A. Figueroa.

de la corriente de causas patológicas, referirse a la población —como un agregado indiferenciado de individuos— pobre, debiendo más bien indicarse que se trata de las familias de trabajadores asalariados o no, en determinadas ramas de actividad y tipos de mercados, en condición de pobreza. Los ingresos serán en gran medida determinados por la productividad del puesto de trabajo (estructura de demanda) y no solo de las personas, según sus calificaciones.

6. Otros enfoques recientes

a. *Enfoque de oportunidades*

El Banco Mundial (BM) en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 presentó un diagnóstico de la pobreza. Según el BM, “hay dos factores determinantes de la pobreza que son los más importantes: el acceso a oportunidades de obtención de ingresos y la capacidad para aprovechar tales oportunidades” (BM 1990: 43). En las familias cuyos miembros trabajan y tienen buenos niveles de educación, capacitación y salud, la pobreza quedaría eliminada.

Esto significaría que el problema de la pobreza es tanto de demanda de trabajo (“acceso a oportunidades de obtención de ingresos”) como de oferta de trabajo, o de acumulación de capital humano (“capacidades para aprovechar tales oportunidades”). La pobreza se originaría en el lento crecimiento económico así como en la falta de educación y capacitación de la fuerza de trabajo. De allí las propuestas de estabilidad para lograr el crecimiento e inversión en capital humano. Pero en el fondo el problema no es el lento crecimiento sino su composición, el tipo de crecimiento que lleva a la falta de demanda de trabajo. No existe demanda por lo que los pobres poseen en abundancia: mano de obra no calificada.

Diez años después, en su World Development Report 2000-2001, *Attacking Poverty*, el Banco Mundial vuelve sobre los mismos principios desde un nuevo enfoque, el de activos, pero vinculándolo a las oportunidades. A partir de un estudio de la percepción que tienen los pobres acerca de su propia realidad se concluye que:

Para entender los determinantes de la pobreza en todas sus dimensiones, es útil pensar en términos de los activos de las personas,²¹ los retornos de esos activos (o su productividad) y la volatilidad de los retornos (Banco Mundial, 2000: 34).

La posesión de los activos humanos, físicos y naturales serían las razones de fondo para que un individuo, familia o grupo viva en la pobreza o escape de ella. Estos activos interactúan con las oportunidades sociales y de mercado para generar ingresos, una mejor calidad de vida y una sensación de bienestar psicológico.

Una somera comparación entre ambos informes permite afirmar que las ideas del BM no habrían cambiado sustancialmente. Se da el nombre de *activos* a las antiguas “capacidades para aprovechar oportunidades” (educación y salud, elementos básicos del capital humano) y sigue tomando en cuenta su interacción con las oportunidades sociales y de mercado, o sea, la demanda de trabajo, que influiría en la rentabilidad de los activos. En 1990 el BM ya afirmaba que los ingresos de los pobres dependían de los bienes que poseían —tierras en el caso de zonas rurales y capital humano en las zonas urbanas— así como de su rentabilidad.

Bajo este enfoque también se incluyen dos aspectos apenas brevemente mencionados en el informe anterior para explicar la pobreza: la capacidad de la población de fiscalizar y participar en la implementación de las políticas (*accountability* y *empowerment*), y la vulnerabilidad de los pobres a *shocks* macroeconómicos o naturales.

Además de seguir afirmando que el crecimiento y la estabilización de la economía están directamente relacionados con la reducción de la pobreza, se insiste en que el funcionamiento de los mercados no es eficiente: existirían excesivas regulaciones sobre la microempresa, los mercados de trabajo y los mercados de crédito para los más pobres. Dentro de las “oportunidades” que deben tener los pobres, en el Informe del año 2000, se incluye la provisión y redistribución que

21. Sin embargo en la p. 77 se afirma que dichos activos son causa y efecto de la pobreza.

debe hacer el Estado de los activos. Ciertamente, los activos a los que hace referencia el Banco Mundial se limitan a educación, salud, infraestructura y, en mucho menor medida, tierras agrícolas, tema ya abordado en el informe de 1990.

Con respecto a las capacidades, el Informe del 2000 afirma que la pobreza es un producto de la incapacidad de la comunidad para participar en el planeamiento e implementación de las políticas y para pedir cuentas a sus instituciones.²² La explicación es que si la comunidad participase en las decisiones que se toman y pudiese fiscalizar a sus dirigentes se podría lograr una provisión más equitativa de los activos y se eliminaría su concentración en algunos grupos de elite. Por otro lado, las instituciones sociales también afectan los niveles de pobreza ya que limitan la productividad o rentabilidad de los activos, las estrategias para afrontar los riesgos y la capacidad de tener nuevas oportunidades.

Por último, la pobreza también es vista como producto de la vulnerabilidad a *shocks* macroeconómicos y desastres naturales. Los pobres son los más vulnerables de la sociedad porque están expuestos a una mayor número de riesgos. “Sus bajos ingresos significan que son menos capaces de ahorrar y acumular activos. Esto a su vez, limita su habilidad para manejar una crisis cuando se presenta”.²³ (Banco Mundial, 2000: 135). La variabilidad de los ingresos es especialmente peligrosa para las personas con ingresos en o debajo de la línea de pobreza, o con ingresos apenas mayores a ella: “Como resultado, la gente pobre es altamente adversa al riesgo y renuente a participar en las actividades de alto riesgo y alta rentabilidad que podrían sacarlos de la pobreza” (Banco Mundial, 2000: 138).

Los *shocks* económicos disminuyen los salarios reales y aumentan el desempleo, disminuyen los ingresos no laborales al disminuir el precio de los productos elaborados por los pobres, reducen las trans-

22. “In particular, it [poverty] is an outcome of the accountability and responsiveness of state institutions” (Banco Mundial, 2000: 99).

23. Un ejemplo de esto es el impacto desigual de las sequías en el Nordeste de Brasil. Los pobres —con poca tierra— son los damnificados mientras que los poseedores de un determinado tamaño de parcelas están protegidos. Véase al respecto Duarte, R. (2003).

ferencias intrafamiliares y disminuyen el ritmo de acumulación de activos humanos, financieros y físicos, dificultando la salida de la pobreza. Los desastres naturales destruyen los activos acumulados e impiden que una región crezca sostenidamente.

b. *Capital social*

Según Katzman y Figueira (1999: 175), a pesar de la aceptación generalizada del término “capital social”, el desarrollo del concepto está todavía muy lejos de alcanzar un significado unívoco y consensual. Como ha ocurrido con otras nociones que se imponen y expanden rápidamente, existe un considerable desajuste entre la facilidad en su adopción y su grado de precisión conceptual.

La noción de capital social, que fue popularizada por Robert Putnam (1993, citado por Katmzan 1999), a partir de su investigación sobre el desempeño de las instituciones gubernamentales en Italia, alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad.

Lall (2002) —aunque elabora sobre el concepto para avanzar en la industrialización de un país y no en relación a la pobreza— presenta una definición de capital social precisa. Sería el conjunto de: “las normas que permiten a grupos y redes (en la sociedad civil, empresas, instituciones y gobiernos) cooperar, compartir información y formular y actuar hacia objetivos comunes”. Lall señala que el capital social comprende la capacidad de los individuos de agruparse y establecer relaciones de confianza, cooperación y objetivos comunes. También, citando a Putnam (1993) resalta que, “el capital social es valioso porque una sociedad que confía en la reciprocidad generalizada es más eficiente que una sociedad desconfiada” y, además, Putnam (2000) indica que los beneficios del capital social radican en su capacidad para promover la acción colectiva. Para Fukuyama (2000), el capital social promueve la cooperación entre dos o más individuos, reduciendo los costos de transacción.

Se puede establecer hasta dos variantes del enfoque de capital social. Una, utilizada y difundida por los organismos internacionales. Esta variante no necesariamente se relaciona a la reducción de la

pobreza. En general, se presume que con un capital social más fuerte, los países —o sus mercados— funcionan con mayor eficiencia o se ajustan mejor a las reformas estructurales. La otra variante, más utilizada por los académicos, pone el énfasis en las redes de solidaridad como estrategia de supervivencia. Este último enfoque tiene como antecedente el clásico trabajo de Larissa Lomnitz para México (1975).

Entre los organismos multilaterales que utilizan la noción de capital social están el BM y el PNUD (2002). En el caso del BM, Lall (2002) da cuenta del uso de un concepto muy similar al de capital social en su *World Development Report* de 2002: el de instituciones informales. Éstas abarcan las normas sociales y las redes que complementan o sustituyen a las leyes e instituciones; si trabajan bien, pueden reducir los costos y riesgos de las transacciones económicas, mejorando los flujos de información y distribuyendo los riesgos. Para el BM (Sitio Web), el capital social:

[...] se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad [...] No es solo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino asimismo la materia que las mantiene juntas.

De acuerdo con el BM, “numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible”.

El PNUD considera como capitales al conjunto de recursos y activos para el desarrollo, que tienen como características ser durables y poder incrementarse. Una sociedad o una familia se desarrollarían si acumulan distintos tipos de capital con distintas combinaciones, variada tecnología y propósitos diversos. Para que haya desarrollo humano, las combinaciones de estos capitales, sus tecnologías e intensidades de uso deben generar oportunidades para todos. En tal sentido, así como se contabiliza un capital físico y un capital en dinero o financiero, habrá un capital natural, un capital humano y un capital social. El PNUD define al capital social como los valores, las normas, las organizaciones y los mecanismos de asociación, que facilitan las rela-

ciones interpersonales y permiten la convivencia social. Sus componentes se construyen en base a relaciones entre individuos. Las piedras angulares del capital social son los valores convertidos en normas, como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad. Las redes, organizaciones e instituciones permiten la interacción social y el desarrollo de las sociedades que generan, además, efectos colaterales como las identidades o la información social. Las instituciones son necesarias para la utilización de los capitales y las potencialidades.

Aunque la noción de capital social se aplica a toda la población, la discusión del concepto para el análisis de la vulnerabilidad es presentada por Katzman (1999: 180), poniendo la atención en los supuestos de este enfoque:

[...] la noción de capital social participa de tres supuestos comunes: a) [...] que los sistemas de relaciones sociales modelan la capacidad de desempeño de los individuos en la estructura social; b) [...] se refiere a un tipo particular de relaciones que operan a través de interacciones y redes sociales informales, asentadas en mecanismos ajenos al mercado; y, c) tales redes tienen como consecuencia facilitar el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndolos de recursos cuya ausencia haría más dificultoso su desempeño.

Nótese el énfasis en aumentar la capacidad de desempeño de las personas, acepción que acerca esta visión al enfoque de capacidades de A. Sen.

Finalmente, resulta también necesario destacar que Katzman (1999: 178), indica que:

[...] —a diferencia del individualismo metodológico en la propuesta de Coleman—, el capital social también puede ser visto como interacciones materializadas en redes que forman parte de la estructura social, que tienen su propia trayectoria e historia, y que, más allá de sus funciones, configuran estructuras de oportunidades que tienen un impacto independiente sobre el sistema.

Este, como se vio, es uno de los aspectos que en la variante de Katzman y Filgueira (1999) complementa el enfoque de activos.

c. Los nuevos pobres o pobres recientes

Paralelamente al surgimiento del enfoque de exclusión social tanto en Europa como en América Latina (por el impacto de la reestructuración económica y las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones y por la crisis económica y el ajuste estructural en América Latina), aparece la noción de nuevos pobres o pobres recientes, sean estos pauperizados o empobrecidos, para distinguirlos de los pobres estructurales o permanentes. Como señala Silver, en algunos países europeos, los nuevos problemas sociales originados por las transformaciones económicas en Europa se tomaron como síntomas de la aparición de una creciente subclase y, en otros contextos, como de nueva pobreza (Silver 1995: 58).

A la denominada pobreza estructural, correspondiente a grupos de la población en donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones, se adiciona actualmente un grupo de población diferente, al que se ha llamado “los nuevos pobres”. Se trata de familias que no eran pobres hasta hace pocos años atrás, y en donde, en muchos casos, los progresos laboriosamente conseguidos por las generaciones anteriores se están perdiendo. Son sectores de las clases medias que han entrado en fuerte crisis ante diversos embates. Por un lado tienen diversos atributos propios de las clases medias: cultura, educación, en algunos casos viviendas heredadas, aspiraciones propias de ese sector social. Por otra parte, el nivel de sus ingresos y su inestabilidad laboral los colocan por debajo del umbral de la pobreza.²⁴

El hecho empírico es que la crisis y el ajuste, en particular los procesos hiperinflacionarios y de devaluaciones traumáticas, conducen al descenso de nivel de vida de todos los estratos sociales, afectando en especial a la clase media, que no había transitado por la condición de pobreza.²⁵ Tal como se verá en el capítulo IV se trata de un au-

24. En Argentina, los nuevos pobres, inexistentes (casi) en 1974, pasaron del 4.2% en 1980 al 18.4% en 1990, y el proceso se ha seguido acentuando, en Acción Cultural Cristiana (2000), N° 40.

25. Según B. Klinsberg, del BID, en la Argentina, en el término de 10 años (de 1990 a 2000), siete millones de personas dejaron de ser clase media para pasar a ser

mento sustancial —no gradual— de la tasa de pobreza, un empobrecimiento masivo, originado en medidas de política macroeconómica. Analizando la evolución de la pobreza se observa la presencia creciente de un sector de pobres que no pertenecían a los que históricamente la conformaban. En especial, en el caso de la Argentina, la clase media que hacia 1950 abarcaba al 75% de la población, se redujo a un modesto grupo social que actualmente incluiría apenas al 28% de los argentinos. Así surgieron los “nuevos pobres”.

De acuerdo a N. Martínez de Pérez (s/f), el sociólogo Alberto Minujín, en su libro *Cuesta Abajo*,²⁶ define a los nuevos pobres como aquellas personas que nunca antes fueron pobres, que poseen características educacionales, sociales o culturales propias de la clase media y que al caer sus ingresos no pueden seguir accediendo a los bienes y servicios a los que estaban acostumbrados: vivienda, salud, educación, cultura. Minujín sostiene que “el conjunto de pobres se complejiza”; conformando la misma pobres estructurales y nuevos pobres o pauperizados que tienen variables materiales compartidas, no así psicológicas ni culturales, pues subsiste en ellos (entre otras) la idea de circunstancialidad o tránsito pasajero hacia su antiguo estudio cultural; son obreros, empleados, terciarios, informales, docentes, jubilados y campesinos que dan testimonio de una vida desarticulada y distinta, conformando un verdadero movimiento de grupo.

Los cambios producidos —indica Minujín— modifican el panorama, se inicia una movilidad descendente que lleva más de quince años, cambiando la configuración de la estructura social. Los pobres (como ya dijimos) siguen siendo pobres pero con más carencias, los sectores medios se dispersan, y una gran mayoría desciende desordenadamente, los sectores superiores se mantienen y unos pocos ascienden.

pobres. Prácticamente no se conoce un caso similar —salvo el Perú—, con esta velocidad y con esta masividad. El 20% de la población pasó a ser “nuevo pobre”. Entrevista 27/09/02. Sitio Web AméricaEconómica.com.

26. También en Minujín, A. (1997), *Estrujados: la clase media en América Latina*, en: Klinsberg, B., (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, México, DF.: Fondo de Cultura Económica, 4ª Edición.

Explica Minujín, que los nuevos pobres o pobres recientes pueden estar por debajo de la línea de pobreza o pueden tener una o algunas necesidades básicas insatisfechas (NBI) y no necesariamente estar por debajo de la línea de pobreza (LP). Por ejemplo, Katzman distingue entre los que no están por debajo de la LP pero tienen NBI y los pobres recientes que están por debajo de la LP pero todavía no se le presentan NBI. Se puede sostener —propone Minujín— que aparte de estos dos supuestos se pueda dar el hecho de un tercero, que es que están por debajo de la LP y tengan alguna NBI, pero se diferencian de los pobres estructurales en que no son todas sino solo algunas, y no precisamente las que muestran los indicadores habituales; además, no consignan una historia de pobreza.

Se debe Debemos acotar que si bien el tercer caso es el más peligroso porque de acentuarse la situación pasarían a ser pobres permanentes ($< LP$ y NBI); el segundo caso ($< LP$ y NBS) a nuestro entender estaría comprendiendo una parte importante del sector; en ellos la variable de ingreso muestra un descenso y determina el estar por debajo de la LP, pero las NB no se muestran insatisfechas en el corto plazo debido a que en el caso de la vivienda, educación y capacidad de subsistencia muestran una trayectoria en apariencia independiente de las variaciones del ingreso por habitante. En el caso de la vivienda se va a satisfacer el tenerla en detrimento de la calidad, en cuanto no se amplía el hogar de acuerdo a sus miembros y es más, se subarrienda o fusionan en un solo hábitat más de un grupo familiar, resultando en un mayor hacinamiento y la pérdida de privacidad y comodidad.

La principal limitación de este método es que la información censal —que utiliza como insumo— queda rápidamente sin actualizar. El NBI identifica la pobreza de más larga data, *pero no es útil para revelar las situaciones de pobreza reciente*. El método de la línea de pobreza permite detectar los hogares que, aunque cuenten con una vivienda decorosa y acceso a servicios, ya no pueden satisfacer adecuadamente sus necesidades debido a la baja de sus ingresos.

Los integrantes de este último grupo social, que conforman el sector de los llamados “nuevos pobres”, se han multiplicado en los últimos años en nuestro país debido al aumento de la desocupación

y la subocupación, la reducción de los ingresos y la expansión de los puestos de trabajo precarios, inestables y sin cobertura de protección social. Se trata de hogares provenientes de la clase media, que siguen viviendo en el espacio urbano pero cuyo nivel de vida ha caído sustancialmente.

La pobreza estructural ha sido objeto históricamente de políticas públicas focalizadas, normalmente asistenciales, como los programas alimentarios y, más recientemente, de empleo temporal o transitorio. En cambio, el Estado carece casi por completo de políticas orientadas a los “nuevos pobres”. Si bien es cierto que estos últimos, debido a su nivel educativo, formación, experiencia laboral y acceso a redes sociales, cuentan con mayores posibilidades de mejorar su situación en caso de una recuperación de la actividad económica, la magnitud adquirida por el fenómeno de la pobreza requeriría la implementación de políticas públicas específicas para los “nuevos pobres”.

d. *El crecimiento pro-pobre*

Zepeda (2004) sostiene que existe un creciente consenso entre los especialistas y pensadores en desarrollo que el crecimiento por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza. El centro de la atención es ahora el crecimiento pro-pobre, que va más allá de las teorías del goteo de hace unas décadas. No obstante, prosigue Zepeda (2004), hay mucho que hacer en definir qué es crecimiento pro-pobre, cómo evaluarlo y medirlo y, más importante, cómo traducirlo en políticas efectivas.

Fuentes (2005), consultor de PNUD, da cuenta de la reciente literatura sobre pobreza que ha desarrollado la idea de crecimiento pro-pobre. Este ha sido definido como “crecimiento que es bueno para los pobres”, un concepto amplio y vago que podría llevar a confusión pues cualquier aumento en el ingreso de los pobres, por pequeño que sea, podría ser definido como pro-pobre, aún si la parte de la población en el tope de la distribución gana mucho más que los pobres. Así, esta definición de crecimiento pro-pobre puede estar acompañada de un aumento absoluto y relativo de la desigualdad.

El BM (Red de Pobreza del BM, Sitio Web) define el crecimiento pro-pobre como aquel que cambia la distribución de los ingresos relativos a través del crecimiento a favor de los pobres. Propone dos definiciones para la medición del crecimiento pro-pobre: la absoluta y la relativa. El crecimiento pro-pobre absoluto considera —mide— solo los ingresos de los pobres; el crecimiento pro-pobre relativo, en cambio, compara cambios en los ingresos de los pobres respecto a los cambios de los ingresos de los no pobres. Usando esta última definición, el crecimiento es pro-pobre cuando los cambios en la distribución acompañan el crecimiento en favor de los pobres (citan a Klasen, 2004; Kakwani and Pernia, 2000; McCulloch and Baulch, 1999; Kakwani and Son, 2003).

La definición absoluta evita estos problemas concentrándose, en cambio, en lo que pasa con la pobreza. El crecimiento es considerado ser pro-pobre si y solo si la población pobre se beneficia en términos absolutos, como reflejo de alguna medida aceptada de pobreza (en referencias a Ravallion and Chen, 2003; Kraay, 2003). En este caso, en qué medida el crecimiento es pro-pobre depende solamente de la tasa de cambio de la pobreza, la que es determinada tanto por la tasa de crecimiento como por su patrón de distribución. Bajo esta definición, el propósito es conseguir la mayor reducción de pobreza posible a través del crecimiento y el cambio progresivo en la distribución.

En resumen, bajo la definición absoluta, basta que el ingreso de los pobres aumente en el tiempo para que cualquier patrón de crecimiento sea pro-pobre. El crecimiento pro-pobre relativo, en cambio, implica una reducción de la desigualdad, esto es, el crecimiento pro-pobre relativo significa que el ingreso de los pobres crece más rápido que el ingreso de los no pobres.

Mientras que el BM apoya la propuesta de medición absoluta, el PNUD, en la posición de Kakwani et al. (2004), sostiene que en términos de descenso de la pobreza no es siempre el caso que la maximización de la tasa de crecimiento global (método absoluto) sea el método más eficiente, por tanto los tomadores de decisiones tratan de maximizar los que llaman la “tasa de crecimiento equivalente de pobreza”. Esta tasa toma en cuenta no solo la magnitud del crecimiento, sino

también cuánto se benefician los pobres del crecimiento: para una tasa de crecimiento dada, pueden observarse diferentes niveles de reducción de la pobreza. Pero habrá una tasa de crecimiento que maximizará el número de personas que dejarán de ser pobres. Esta tasa de crecimiento será tal que el ese crecimiento es redistribuido a los pobres.

e. Comentario

Sin que sea una vía para concluir en una posición ecléctica, se debe reconocer que varios de los enfoques recientes presentados, que buscan dar cuenta de las nuevas propuestas, pueden tomarse como complementarios o desarrollos de los cuatro enfoques principales. Para la propuesta del crecimiento pro-pobre el problema es claramente uno de medición y de políticas, más que teórico. Sería una especie de focalización del crecimiento —no solo del gasto social— a favor de los pobres en la línea del BM o del PNUD.

7. Conclusiones

Tal vez la evolución entre enfoques más interesante es el tránsito desde el enfoque de activos (educación o físicos como la tierra, organización social) a uno de capitales, para distinguir entre capital físico, humano y, sobretodo, el social. Aunque el uso de conceptos como activos o capital es más metafórico que real, esto es, los pobres no actúan como poseedores de capital, la facilidad de operacionalizar los elementos que componen los activos de los pobres es más clara, que la de operacionalizar los tipos de capital social.

Otro tanto ocurre con el enfoque de oportunidades, que puede complementar tanto el enfoque de capacidades de A. Sen, como la variante que une activos, vulnerabilidad (exclusión) y oportunidades de Katzman y Filgueira. Lo difícil es su operacionalización, esto es, como identificar, definir, medir y relacionar sus componentes.

El enfoque estructural, contrapuesto al conjunto de enfoques basados en el individualismo —análisis de comportamientos indivi-

duales— y en considerar la pobreza como una patología de las familias o individuos, es un enfoque en (re) construcción. En América Latina debe recoger de la tradición de CEPAL y de los análisis de la especificidad histórica particular de los países en desarrollo. Tampoco resulta fácil operacionalizarlo. Para los países en desarrollo, el análisis del impacto del ajuste y las reformas liberales ha abierto un campo de contraposición entre las visiones del BM y del BID, de una parte, que buscan minimizar los efectos negativos del ajuste a la vez que implementan programas compensatorios urgentes y, de otra parte, las visiones críticas de estos procesos, que aún no se constituyen en alternativas programáticas.

II. Desigualdad y pobreza en el Perú

1. Introducción

a. Consideraciones previas

En Perú existe una relativamente abundante literatura sobre la distribución del ingreso y la pobreza. La discusión en las últimas tres décadas —de los sesenta a los noventa— giró, cuando menos, en torno a cinco temas:

- i. La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en un contexto de crecimiento económico, hasta mediados de la década de 1970 (Webb, Hunt, Figueroa, Brundenius);
- ii. La relación entre la muy desigual distribución del ingreso y el agravamiento de la pobreza en un contexto de recesión, desde mediados de la década de 1970 hasta la fecha (Rodríguez);
- iii. El traslado masivo de la población pobre del área rural al área urbana (Cotlear, Verdera);
- iv. El mayor empobrecimiento como resultado de la evolución macroeconómica, tema que ha merecido poca atención (Figueroa, Iguíñiz);
- v. La medición de la tasa de pobreza —a través del método de la línea de ingresos— y de la insatisfacción de necesidades básicas,

tema al que se ha dedicado el mayor interés. Sobre la base estas mediciones se evalúan la eficacia de las políticas o programas para reducir la pobreza, especialmente, la pobreza extrema.

Los primeros estudios importantes sobre la distribución del ingreso fueron los de R. Webb y A. Figueroa (1975).^{1, 2} Entre sus preocupaciones se encontraba por qué el mayor crecimiento económico —en las décadas de 1950 a 1970— no llegaba a la población más pobre y no conducía a una distribución del ingreso menos desigual. Dada la limitada información existente —que se reducía en gran medida a los censos de población de 1961 y 1972—, se tomaba como unidad de análisis a los trabajadores clasificados en grupos ocupacionales y se ponía el énfasis en la distribución funcional o sectorial del ingreso, tomando en cuenta la productividad del trabajo.

Su atención también se centró en analizar la enorme desigualdad en la distribución del ingreso y en cuestionar las políticas redistributivas del gobierno del general Velasco, las mismas que:

[...] se preocupan más en atacar las concentraciones más visibles del ingreso y la riqueza que en aliviar la extrema pobreza. Recibe mayor énfasis la quiebra de los privilegios que el alza del nivel de bienestar. El resultado es mucha redistribución que hace muy poco por quienes más lo necesitan (Webb 1975a:18).

El tipo de crecimiento de la economía peruana, sobre la base de la economía primaria de exportación y las políticas gubernamentales regresivas en materia de redistribución de ingresos, condujeron a una importante concentración del ingreso y a la reducción en los ingresos reales, aumentando severamente la desigualdad. La migración interna finalmente hizo más evidente la enorme desigualdad y la pobreza rural

-
1. Otros estudios como los del INP (1974) y el trabajo de Brundenius (1976), ponían la atención en la distribución funcional del ingreso. También destaca el artículo de Hunt sobre el efecto de la política fiscal en la distribución del ingreso (1971).
 2. Los dos principales estudios, de Webb y de Figueroa, correspondieron a sus respectivas tesis doctorales.

al trasladarla a las ciudades. Posteriormente, con la crisis de la deuda externa de 1982 y las políticas de estabilización, la población se empobreció más y se cambió el foco de atención, de la distribución del ingreso a la medición de la pobreza y a las políticas para aliviarla. Se ha recorrido un largo trecho, que va del énfasis en la distribución y las políticas redistributivas a centrar la atención en la pobreza y en las políticas para aliviarla —entre las que no figuran precisamente las políticas redistributivas.

A partir de la mitad de la década de 1980, con la aplicación de encuestas de hogares nacionales y el enorme deterioro de la economía peruana, la atención se trasladó casi exclusivamente en la medición de la pobreza. Se tomó como unidades de análisis a las familias e individuos y se analizó la desigualdad en la distribución individual —sea personal o familiar— del ingreso y las características de la población pobre.³ Si bien existe un consenso sobre el impacto adverso de la hiperinflación de 1988-1990 sobre los ingresos reales, este tema no ha sido mayormente objeto de análisis.⁴

Con el propósito práctico de evaluar el efecto de las políticas de estabilización y de las reformas sobre los ingresos, y de medir el impacto de los programas de alivio a la pobreza, se popularizaron en 1985 y 1993, respectivamente, dos métodos de medición de la pobreza: el de la línea de pobreza (LP) y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los organismos gubernamentales utilizan ambos métodos en función al objetivo que se desee alcanzar con cada medición, sea la pobreza monetaria, que permite captar a los pobres por ingresos,

-
3. El cálculo de la distribución funcional del ingreso es una práctica común en la mayor parte de países. En el Perú fue estimada y publicada por el Banco Central de Reserva del Perú durante décadas. Siendo su cálculo menos costoso que la medición de la distribución familiar mediante encuestas, en el Perú se abandonó esta medición, precisamente cuando la distribución funcional empezaba a mostrar un grado extremo de concentración a favor de las utilidades y en contra de las remuneraciones.
 4. Con las excepciones de Romero (1992), Banco Mundial (1992) y Nunura (1993) sobre la falta de indexación salarial. El trabajo de Díaz (1999) si bien discute la magnitud de la caída del ingreso real promedio, se centra en el análisis de las diferencias de ingresos.

sean pobres recientes o crónicos, o solo la pobreza crónica, al no tener las necesidades básicas satisfechas.⁵

Al impulso del Banco Mundial, en los últimos 15 años se han realizado estudios utilizando la información recogida por las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida, ENNIV, en 1985/86, 1990, 1991, 1994, 1996, 1997 y 2000.⁶ Prácticamente todas las mediciones se han basado en el método de la línea de la pobreza, resultado de los trabajos pioneros de A. Sen ([1976], 1984).⁷ El primer informe sobre la base de la ENNIV de 1985-86 es el de Glewwe (1988). Este tipo de mediciones no permite el análisis de la calidad de la pobreza ni de los stocks de los pobres, salvo por el nivel de educación alcanzado. En el caso peruano se han efectuado algunos avances sobre aspectos específicos en los perfiles de la pobreza (nivel educativo, ubicación geográfica), básicamente con miras a identificar la eficacia y efectividad de distintas estrategias de alivio de la pobreza. A pesar de esto, Yamada (1996) señala que existe consenso en que el perfil del pobre no ha cambiado significativamente en la última década (1985-1996).

A partir de la creación del Fondo de Inversión Social en Perú, denominado Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), se empiezan a utilizar mediciones basadas en el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y se construyen sobre la base de este indicador, los “mapas de pobreza” (FONCODES 1995).⁸

-
5. Esta es una forma de distinguir entre pobreza crónica y reciente. Otra distinción es entre pobreza crónica y pobreza transitoria, según la duración de la permanencia de las familias o personas en situación de pobreza monetaria, siendo la crónica cuando la duración es mayor de un año.
 6. Los organismos multilaterales de financiamiento sintieron cierto impacto con la crítica de UNICEF a los efectos de las reformas estructurales, cuando ésta propuso la necesidad de impulsar el desarrollo con rostro humano (Todaro 1997: 530-531).
 7. Esta noción se origina en Inglaterra en el siglo XIX cuando se utiliza como analogía de la línea de flotación de un barco y luego es retomada por Rowntree a principios del siglo XX.
 8. Esta medición se origina en los estudios sobre satisfacción de necesidades básicas de Paul Streeten.

El propósito de los mapas de pobreza es servir para la focalización de la población que será objeto de atención prioritaria en los programas y proyectos de FONCODES. La propuesta del INEI (1994: 18-19) para la medición de la pobreza estructural también ha tendido a la elaboración de mapas de NBI.

Por su concepción estos mapas se limitan a medir las carencias en las características materiales y la presencia de servicios en las viviendas, todo ello bajo estándares urbanos.⁹ Este sesgo lleva a sobrestimar la pobreza rural, en la medida que la diferente valoración de la vivienda en las áreas rurales hace que las familias acumulen otro tipo de activos, especialmente ganado o alimentos. Las limitaciones evidentes de este enfoque han conducido a que se haya propuesto un indicador integrado de pobreza que reúna ambas mediciones, línea de pobreza y NBI (INEI, sitio Web). Dadas las distintas valorizaciones que hacen las personas de su condición económica y social, también se ha introducido muy recientemente un mapa de pobreza que combina los dos métodos de medición (MEF 2001) y la noción de pobreza subjetiva (Herrera 2002).

En general, la mayor parte de los estudios sobre la pobreza se concentran en los atributos o características de las familias o los individuos, separándolos de la estructura de la economía y no toman en cuenta la posesión de medios de producción (activos o recursos) o incluso de medios vida (riqueza); menos aún ligan su posesión o el acceso a ellos con la generación de ingresos. No sucedía lo mismo con los análisis de la distribución del ingreso que si se vinculaban a la estructura o distribución sectorial de la fuerza laboral (Chenery *et al.* 1979). Desde la difusión del enfoque del capital humano, la formulación de la ecuación de ingresos de Mincer (1974) y sobre todo la proliferación de encuestas de hogares, que recogen solo información sobre atributos de los individuos, se ha dejado de lado esta vinculación y se pone el interés exclusivamente en las diferencias de ingresos individuales.

9. Apreciación de la arquitecta Marta Llona de la ONG Alternativa cuando apareció el primer mapa de pobreza sobre la base de las NBI.

Los estudios sobre la pobreza buscan medir el gasto, o el ingreso, o el consumo de las familias o su grado de insatisfacción en materia de necesidades básicas. Pocos trabajos en Perú han tomado en cuenta la relación entre medios de producción o de vida, y la generación de ingresos como instrumento de análisis. Para el caso de México, existen los trabajos de De Janvry y Sadoulet (1996). En Perú podemos citar, como avances en esta línea, a los estudios sobre vivienda e ingresos de Strassman (1984 y 1985), sobre educación e ingresos de Rodríguez (1992), Verdera (1994), Saavedra (1996) y Espino 2001, y el de crédito de Trivelli (1997).

Un cierto agotamiento de los estudios dedicados a la medición sobre la base las ENNIV ha conducido a explorar nuevos temas como la dinámica de la pobreza y la pobreza subjetiva (Herrera 2002). Pero esta área aun no se configura como un nuevo eje que desplace al anterior. Ha contribuido a los estudios últimos el uso de las encuestas nacionales de hogares trimestrales que el INEI condujo —en convenio con el MTPE— desde 1996 para el área urbana y de 1998 al 2000 nivel nacional, cubriendo el área rural. El INEI mantiene la encuesta ENAHO a nivel nacional para el IV trimestre de cada año, para la medición del avance en materia de tasa de pobreza y cobertura de programas sociales.

b. Relación entre distribución y pobreza

Sen (1981, 1992) afirma que «la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un ‘problema de desigualdad’, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de que la pobreza queda prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado.

Otra cosa bien distingue es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los dos conceptos». Con este argumento, Sen colocó a la pobreza como un tema en sí mismo, separándolo de su estudio en conjunto con la distribución del ingreso.

El consenso, no obstante la autoridad de Sen, es que la evolución de la pobreza y los cambios en la distribución del ingreso están estrechamente relacionados. Como señala Todaro (1996: 43): «La magnitud y extensión de la pobreza de un país depende de dos factores: el nivel promedio de ingresos y el grado de desigualdad en su distribución. Para un nivel nacional dado de ingreso per cápita, a mayor desigualdad en la distribución, mayor la incidencia de la pobreza. De manera similar, para una distribución dada, a menor nivel promedio de ingresos, mayor la incidencia de la pobreza».¹⁰

Rodríguez (1993: 50-51) añade una precisión para abarcar todas las posibilidades:

[...] aunque la pobreza puede aparecer con frecuencia asociada a una distribución altamente concentrada, la relación entre concentración y pobreza absoluta no es necesariamente directa y lineal. De ahí que una sociedad puede ser distributivamente igualitaria con un nivel de ingreso promedio muy bajo; al contrario, una sociedad puede tener una marcada desigualdad distributiva reflejada en un alto grado de concentración, pero con niveles de ingreso para sus estratos pobres mejores que los de la sociedad igualitaria.¹¹

10. Puede verse también sobre este punto Ravallion (1995), Escobar y Agüero (1996) y Saavedra (1998).

11. Rodríguez (1993:51n) añade: “Los índices de concentración usualmente utilizados son independientes de la escala de ingresos. Esto refleja que, en una sociedad con una determinada escala de ingresos y un nivel de concentración, un aumento proporcional de los ingresos de todos los estratos disminuye la pobreza, pero la desigualdad distributiva —vista desde el grado de concentración— sigue siendo la misma”.

En el caso del Perú, nos encontramos con la parte no deseada de esos dos polos extremos: alto grado de concentración del ingreso y un nivel de ingreso promedio muy bajo. Dado esto, la pregunta será ¿cómo ha evolucionado esta relación? La evidencia indica que han aumentado tanto la pobreza como la desigualdad, y de manera muy severa (Rodríguez 1993: 49).¹²

La relación entre desigualdad y pobreza también puede establecerse en términos normativos o de políticas. Webb (1975a: 21-22) indica que es posible disminuir la pobreza extrema acrecentando la desigualdad, pero, se pregunta ¿qué es prioritario: más igualdad o menos pobreza extrema? ¿Se justifica cierto grado de desigualdad? La respuesta, si estamos en el terreno de lo deseable, es reducir ambas, la pobreza y la desigualdad. Dada la desigualdad extrema que existe en países como el Perú y en América Latina no es posible pensar en una reducción importante y significativa de la pobreza sin una reducción simultánea de la desigualdad en la distribución del ingreso.¹³ De no darse esto último, la única fuente de aumento de los ingresos sería el incremento de la productividad, lo que augura un ritmo de reducción de la pobreza más lento, esto, si las ganancias de productividad se distribuyesen de manera equitativa.

Finalmente, en Escobal *et al.* (1998:6) se critica “la literatura empírica” de las décadas de los sesenta y setenta, sin hacer ninguna referencia específica:

[...] la evolución de la distribución del ingreso, los cambios en el bienestar y la pobreza fueron implícitamente tratados como conceptos relacionados entre sí de manera biunívoca (i.e. un aumento en la concentración del

-
12. Por contraste, en el caso de Chile, existe consenso en que ha disminuido la pobreza absoluta a la vez que la distribución del ingreso es más desigual. Cifras recientes del BM y del PNUD indican que Chile ocupa el décimo lugar en grado de desigualdad en la distribución del ingreso, aunque su tasa de pobreza se encuentre en alrededor de 20% y haya acabado con la pobreza extrema.
 13. Pueden verse cifras del Banco Mundial, en las que el coeficiente Gini de América Latina y el Caribe pasa de 0.48 en los años setenta, a 0.51 en los ochenta, y a 0.52 en los noventa o las de Chotikapanich *et al.* (1997: 73) que indican coeficientes para América del Sur de 0.54 en 1980, 0.57 en 1985 y 0.55 en 1990.

ingreso significaría, necesariamente, un aumento de la pobreza). Bastaba establecer que un porcentaje alto de familias con bajos ingresos recibieran una proporción decreciente del ingreso o gasto total, para afirmar que la pobreza estaría aumentando.

La última referencia a Webb (1975a, *supra*) muestra que en este caso, contra lo que sostiene Escobal *et al.*, sí se discuten “[...] relaciones más complejas como la posibilidad de mejoras distributivas en contextos de aumento de la pobreza o de distribuciones más desiguales en contextos de reducción de la pobreza” (Escobal *et al.*, 1998: 6).

c. *Sobre la calidad de las fuentes*

Las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV, en inglés, Living Standards Measurement Surveys, LSMS), aplicadas en el país desde 1985-1986 hasta el 2000, han sido la principal fuente de información que se utiliza en las mediciones de la desigualdad y la pobreza a partir de la década de 1980. El Banco Mundial inició ese año estudios por país para medir los niveles de vida (o de pobreza) y promovió y patrocinó estas encuestas. Los objetivos de las ENNIV, desde el punto de vista de la política, fueron:

[...] producir información a nivel de los hogares y personas sobre los impactos de las políticas gubernamentales (como el ajuste estructural y los programas de compensación social) en los niveles de bienestar de la población [...] (y) [...] facilitar la formulación de políticas y el diseño de acciones destinadas a reducir los niveles de pobreza (Jimenez 1996:9).¹⁴

Paralelamente, a partir de 1996 el INEI efectuó Encuestas —trimestrales— Nacionales de Hogares (ENAHOG), primero a nivel urbano, y de 1997 a 2000 a nivel nacional, con el apoyo del BID.

Llama la atención que en el libro en el que se reúnen los estudios que utilizaron las ENNIV hasta ese año, editado por Moncada y Webb

14. Nótese que explícitamente se está reconociendo que el ajuste estructural tiene un impacto en los niveles de vida o bienestar de la población, el mismo que es negativo pues debe compensarse.

(1996), no exista ninguna contribución que evalúe la metodología, cobertura o la comparabilidad de los resultados de esas encuestas. Esto contrasta con otro de los objetivos que se propuso el Banco Mundial con las ENNIV: “Su finalidad (en el aspecto metodológico, F.V.) fue mejorar la calidad de los datos sobre los hogares, captados por las oficinas gubernamentales de estadística de los países en desarrollo”.

En cuanto a si las ENNIV cumplieron con esta finalidad se puede señalar que en general no se evaluó la calidad de los datos —i.e. su captación—, inclusive de las variables ingreso y consumo, que se definen luego. Por ejemplo, Escobal *et al.* (1998), pese a mencionar que existen diferencias metodológicas entre encuestas, solo prestan atención a si las definiciones de las variables de interés son comparables.

Escobal *et al.* dedican un solo párrafo del Anexo Metodológico I a indicar que:

Todas las encuestas (ENNIV) han mantenido básicamente el mismo formato, por lo que las variables de ingreso y consumo pueden ser definidas de manera comparable. Cabe anotar que ninguna de las encuestas corrigen problemas de sub-reporte, por lo que son consistentes entre sí (Escobal *et al.* 1998: A.1).

Al respecto se debe señalar que: i. En ese Anexo no se trata lo que el título anuncia: “Anexo Metodológico I: Descripción de las Bases de Datos”, a no ser porque se indica su cobertura geográfica; ii. No se menciona el tamaño de la muestra, lo que afecta gravemente a la ENNIV de 1996, base principal del trabajo, que fue descartada poco después de este estudio. Tampoco se informa ni explica cómo se diseñó la muestra, el trabajo de campo, el manual del entrevistador, ni se señala que las entrevistas se aplicaron a un solo informante; iii. Cuando se menciona que “ninguna de las encuestas corrigen problemas de subreporte, por lo que son consistentes entre sí” no se está dando cuenta de la falta de tratamiento al rechazo o no respuesta y de su magnitud, lo que recién se corrige en la ENNIV de 1997 (Ver Anexo Metodológico de la ENNIV 1997, la primera encuesta que va acompañada de tal anexo). La falta de instrucciones específicas en el caso de rechazo va en contra de la aleatoriedad de la muestra y tiende a exagerar las expansiones.

Sobre estas bases, la opinión del estudio es que las pocas diferencias no afectan la conclusión central de que ha disminuido la desigualdad en el largo plazo:

Más allá de los problemas de comparabilidad entre encuestas y diferencias metodológicas asociadas al cálculo de estos indicadores, la evidencia sugiere que en los últimos 40 años se habría reducido la dispersión en la distribución del ingreso (Escobal *et al.*, 1998: 5).

Por el contrario, en la medida que buena parte de las conclusiones que se presentan en los estudios sobre la desigualdad y la pobreza toman como base las ENNIV, nos parece necesario resumir algunas observaciones sobre la calidad de esta fuente de información. Ello, sin pretender ser exhaustivos sino más bien intentando iniciar una discusión sobre este, al parecer, descuidado aspecto.

- i. La primera dificultad de comparar los resultados de las ENNIV es su diferente cobertura. La ENNIV de 1985-1986 no cubrió tres departamentos de la sierra rural: Apurímac, Ayacucho y Huancaavelica, por haberse declarado zonas en estado de emergencia, en razón de la violencia política presente. Se trata de tres de los departamentos en los que la pobreza tiene mayor incidencia. De otra parte, la ENNIV de 1991 no cubrió tres de los siete dominios del marco muestral nacional: la costa rural, la selva urbana y la selva rural, ni tampoco los tres mismos departamentos de la ENNIV anterior. Figueroa (1998: 7-8) deja de lado la ENNIV de 1991 porque según sus cálculos, excluyó a cerca del 16 por ciento de la población peruana.
- ii. El tamaño y selección de la muestra varía fuertemente entre las ENNIV. El tamaño de la muestra de la ENNIV de 1991, de 1,491 hogares, es menos de la tercera parte de la muestra de la ENNIV de 1985-86 y poco más de la mitad de la muestra de la ENNIV de 1994. Sobre la ENNIV de 1996, Figueroa (1998: 8) señala que:

[...] se aplicó sobre una submuestra (50 por ciento) de la muestra utilizada en 1994. Este procedimiento no solo reduce bastante el tamaño de la

muestra de 1996, sino que introduce un error muestral que es difícil de determinar, todo lo cual impide hacer comparaciones con los otros años.

Como se mencionó, en 1997 se aplicó otra ENNIV y la de 1996, que utilizaron Escobal *et al.* (1998), fue descartada.

- iii. El período en el que se aplicaron las ENNIV también varía. Solo la de 1985-86 se aplicó durante un año, “para captar las variaciones estacionales”, abarcando de esta manera el ciclo agrícola. En cambio, las restantes fueron hechas en períodos de dos a tres meses en diferentes meses del año. Los resultados de encuestas aplicadas inmediatamente después de las cosechas en la sierra (en mayo y junio), deberían dar mayores ingresos rurales que las ENNIV aplicadas en octubre y noviembre.
- iv. Se observa que la tasa de respuesta de las ENNIV es de 100 por ciento. Es imposible que no exista un grado de rechazo o de simple ausentismo en las viviendas seleccionadas en la muestra. Cuando existió un rechazo se reemplazó la vivienda hasta encontrar otra que acepte la entrevista. Para alcanzar el 100 por ciento de la muestra se completó el número de viviendas con un porcentaje de reemplazos que fue de 17 por ciento (876 viviendas) en la ENNIV de 1985-86, de 24 por ciento en la de 1991 (591 viviendas) y 12 por ciento en la de 1994 (422 viviendas), sin explicar con qué criterio se efectuaron los reemplazos. Esto ocasiona un sesgo en las respuestas y siembra dudas acerca de la validez de las inferencias.
- v. Al tratarse de encuestas de propósitos múltiples, en los que la unidad de análisis es el hogar, la casi totalidad de la entrevista se realizó a un solo informante —el jefe de hogar o la “persona mejor informada”—, incluyendo las referidas a gastos diarios, de transferencia, de autoconsumo y otros ingresos. Solo la parte referida a actividad económica se aplicó al jefe de hogar y a los demás miembros de 15 años y más (Instituto Cuánto 1998: 3-4). Como esta sección es una parte reducida del conjunto de la entrevista, en el trabajo de campo generalmente se entrevistó a un solo

informante. En el cuestionario de la ENNIV de 1985-1986 se señala en la Sección I, Parte B: “Preguntar a todos los miembros del hogar”, para a renglón seguido indicar en el encabezado “Información de los padres” (INE 1988:1B).

Refiriéndose a la calidad de las ENNIV, Jiménez (1996:11) sostiene que:

Para obtener información de la más alta calidad y veracidad, se realiza una entrevista directa a cada uno de los miembros del hogar, o a las personas más adecuadas en el caso de los menores de edad. En adición, este procedimiento permite evitar que la entrevista se concentre en un solo informante, comprobando así la veracidad de la información.

En cambio, Moncada (1996: 108) define a los informantes de la ENNIV de 1994 en los siguientes términos:

La encuesta estuvo dirigida de preferencia al jefe del hogar, que es la persona a quien los demás miembros del hogar reconocen como tal, pudiendo ser un hombre o una mujer. En caso de duda se reconoció a la persona de mayor responsabilidad económica del hogar y en última instancia a la de más edad. Las respuestas fueron dadas principalmente por el jefe del hogar [...].¹⁵

- vi. Según Figueroa (1998:8) la medición del ingreso y el gasto total tiene problemas de confiabilidad. Los cuestionarios no contienen el detalle necesario para captar los ingresos en las actividades por cuenta propia ni se incluye siempre el valor imputado de los alquileres de la vivienda. En la medición del gasto se incluye el valor imputado de los bienes durables que posee la familia, sumando flujos con stocks, y se excluye la compra de bienes durables. Sostiene Figueroa que, en cambio, los cuestionarios están mejor diseñados para captar el gasto en alimentos. Este gasto muestra una correlación positiva con el nivel de riqueza de la familia, medido por los bienes durables que posee la familia. Esta correlación, concluye Figueroa, no se encuentra con el gasto ni el ingreso.

15. En una nota, Moncada indica que todas las etapas de la encuesta fueron ejecutadas por Cuánto S.A., institución a la que él pertenecía.

- vii. Un informe del FMI (IMF 1998: 42-43) señala que la distribución del ingreso en el Perú en la década de 1990 medida por el coeficiente Gini muestra un grado de desigualdad menor que para el promedio de la región. Pero en el mismo Informe se señala que la información utilizada para llegar a esa conclusión no toma en cuenta diferencias en la metodología de medición de la distribución del ingreso. Sostiene que “desde 1994 la distribución se mide sobre la base de encuestas de gastos, lo que tiende a mostrar una menor desigualdad que la medida sobre la base de encuestas de ingresos”. Una vez que se ajustan por las diferencias en la metodología entre países, el coeficiente Gini del Perú es similar al promedio de América Latina. Se puede añadir que los índices de desigualdad son relativos y no toman en cuenta la pobreza absoluta de la población, esto es, que el nivel del ingreso promedio en Perú está entre los más bajos de América Latina.

El cuadro 2.1 resume las principales características de las ENNIV aplicadas entre 1985 y el 2000.

En la siguiente sección efectuamos una revisión, sin pretensión de agotar el tema, primero, de los principales o más conocidos estudios sobre la evolución de la distribución del ingreso —que abarcan los últimos cincuenta años, de 1950 al 2000— y, en la subsiguiente sección, los referidos a la medición y tendencias de evolución de la pobreza.

2. La distribución del ingreso

a. Los estudios de Webb y Figueroa

R. Webb y A. Figueroa inician en la primera mitad de la década de 1970 la tradición de estudios sobre la distribución del ingreso en el Perú. Su enfoque —así como el que utilizan veinte años después Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996)— aborda el problema de manera estructural, es decir, caracterizando a la sociedad peruana mediante una taxonomía de los grupos sociales derivada de una realidad tecnológica dualista.

Cuadro 2.1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ENCUESTAS NACIONALES DE NIVELES DE VIDA
(ENNIV), 1985-2000

AÑOS	PERÍODO DE EJECUCIÓN	COBERTURA	N.º DE HOGARES MUESTRA	N.º DE HOGARES PARA MUESTRA PANEL
1985-1986	julio a julio	nacional, menos 3 departamentos de la sierra a/	5,024	Base para la muestra panel
1991	octubre/ noviembre	nacional, menos 3 departamentos de la sierra y menos 3 de los siete dominios b/	2,450	Existe una muestra panel de 781 familias sobre la base de 1985-86 para las encuestas de 1991, 1994 y 1996
1994	mayo a julio	nacional	3,544 viviendas visitadas; 3,623 hogares c/	
1996	junio a agosto	nacional	1,491	Muestra panel no representativa del universo
1997	setiembre/ noviembre	nacional	3,804	Muestra panel de ENNIV 1994 de 1,132 hogares.
2000	mayo a junio	nacional	3,977	El 62% de los casos es muestra nueva y 38% es muestra panel, que incluye viviendas que fueron visitadas en 1985 (106), en 1991, 1994 y 1996 (676); y en 1994 y 1997 (906).

a/ Las dos primeras ENNIV no abarcaron tres departamentos de la sierra por ser zonas declaradas en estado de emergencia: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.

b/ No cubrió la costa rural ni la selva urbana y rural, esto es, tres de los siete dominios de estudio. Dominio de estudio se refiere a las “áreas geográficas homogéneas en el aspecto geo-económico y social a fin de que las unidades de observación sean lo más representativas posibles” (INE 1988: 287) o “áreas con similares características socio-económicas y geográficas” (Moncada 1996:108).

c/ Moncada 1996: 109 y nota. La diferencia entre viviendas y hogares se debe a que dentro de una vivienda puede existir más de un hogar.

Fuente: Elaboración propia y presentación de 2000, Instituto Cuánto. Setiembre 2000.

En su estudio pionero y fundacional, Webb (1975a) se propone reunir los datos básicos sobre la distribución del ingreso en el Perú y contestar, entre otras preguntas, si la distribución del ingreso en 1961 era menos equitativa que en otros países, si empeoró entre 1950 y 1966 o si las políticas redistributivas llegaron a los más pobres. Con estos fines, Webb se propone construir una

[...] pirámide económica (en la que se) identifique la posición de todo grupo importante —social, regional, ocupacional, etc.—. Un mapa de esta naturaleza, prosigue, permitiría apreciar el alcance preciso de cada medida redistributiva” (Webb 1975a: 17-19).

Por ello, las cuentas distributivas se organizan en términos de los grupos sociales —y de sectores— pues las políticas redistributivas se diseñan en función de ellos (Webb 1975b: 27).

El estudio de los cambios en la distribución se lleva a cabo “con la ayuda de un modelo simple de tres sectores, que enfatiza el dualismo de nuestra economía, y de un estudio estadístico de varias medidas gubernamentales” (p. 19). Sus resultados señalan que el impacto cuantitativo de los cambios legislativos fue pequeño en relación a la magnitud de las desigualdades existentes. Muy poco llegó a los grupos más pobres y la mayor parte de la redistribución de 1963 a 1971 favoreció a una proporción relativamente pequeña de la población, que presentaba ingresos muy por encima del promedio nacional (p. 19). La evolución distributiva revela que los muy pobres —el 20 a 30 por ciento de la población— fueron dejados de lado, tanto por el crecimiento del ingreso nacional como por las medidas redistributivas del gobierno (p. 20). Estos resultados llevan a Webb a concluir que en una economía dualista la redistribución de la propiedad excluye al más necesitado, mientras que en una economía dualista y de mercado no hay una vía fácil para nivelaciones sustanciales de los ingresos (1975a: pp. 21-22).

Webb encuentra un grado extremo de desigualdad para el año 1961: el primer decil (el más rico) recibió más del 49 por ciento del ingreso nacional. El dualismo de la economía peruana iba acompañado de una gran desigualdad en la participación en el ingreso nacional: el ratio entre los deciles superior e inferior era 49 a 1; al deducir

dividendos, rentas e intereses del decil superior este ratio era todavía de 32 a 1 (Webb 1975b: 30). Las utilidades, intereses y alquileres en efectivo conformaban el 23 por ciento del Ingreso Nacional, siendo probable que casi todo fuera recibido por los integrantes del 1 por ciento superior (p. 33). Además, la clase media (unas 30 mil personas) recibía el 11.4 por ciento del Ingreso Nacional por concepto de sueldos de altos empleados, ingresos de profesionales independientes, beneficios de empresas medianas y pequeñas y rentas de alquileres urbanos y de haciendas (p. 36).

En el otro extremo, las familias de menores ingresos estaban principalmente conformadas por agricultores de subsistencia residentes en provincias de la sierra (p. 38). Webb añade un aspecto fundamental para evaluar los estudios y propuestas posteriores:

[...], desde el punto de vista de la política redistributiva, la característica fundamental de los “pobres del agro” es su fragmentación [...] La masa uniforme de pobres, distribuida a lo largo de un nivel de ingresos de subsistencia, es una abstracción estadística. Lo cierto es que la sociedad rural está compuesta por muchas pirámides sociales pequeñas y separadas, cada cual con su propia mezcla de ricos y pobres (p. 39).

La tendencia del crecimiento del ingreso —y de la evolución de su distribución— durante 1950-1966 se resume en el cuadro 2.2 (Webb 1975b: 45). La conclusión es que los ingresos provenientes del trabajo se han vuelto más desiguales: las familias ubicadas en la mitad superior de la distribución del ingreso en 1950 tienen tasas de crecimiento del ingreso mayores. En cambio, la mayoría de la población rural de la sierra (los minifundistas en especial), y los independientes y empleados domésticos urbanos se empobrecieron relativamente.

Webb (1975b: 46) destaca varios aspectos que matizan su conclusión: i. Dentro del sector moderno los salarios habían aumentado más rápido que los sueldos, de esa manera los ingresos del sector tendían a igualarse; ii. En el sector urbano tradicional existía una tendencia positiva de los ingresos de los obreros (3.3 por ciento) y moderada para los independientes y empleados (1.9 por ciento); iii. La estimación del ligero aumento del ingreso promedio de los

Cuadro 2.2
TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO, 1950 – 1966

	TAMAÑO DE LA FUERZA LABORAL 1961 ('000)	CRECIMIENTO ANUAL DEL INGRESO (%)
<i>Sector moderno</i>	402	4.1
Obreros	196	4.9
Empleados públicos	104	3.6
Empleados particulares	102	3.3
<i>Sector urbano tradicional</i>	736	2.1
Obreros	145	3.3
Independientes	361	1.9
Empleados no manuales	94	1.9
Empleados domésticos	136	1.6
<i>Sector rural tradicional</i>	1443	1.3
Obreros costa	163	4.1
Obreros sierra	240	1.5
Pequeños y medianos agricultores	1040	0.8
(a) Costa y sierra central	(240)	(2.0)
(b) Otras regiones:		
Medianos agricultores	(120)	(2.7)
Minifundistas	(680)	(0.0)

Fuente: Webb (1975b), cuadro 7, p. 45.

pequeños agricultores sería provisional pues se basaba en estadísticas que demostrarían algún crecimiento en el producto por agricultor y en evidencias indirectas que son insuficientes; y finalmente, iv.

[...] para una proporción grande de la población, que posiblemente fluctúa entre el 15 y 25 por ciento, no ha habido ninguna mejora *absoluta* en el estándar de vida. La pobreza extrema del último grupo le da a este resultado estadístico una significado aún mayor del que puede dar el hecho de una creciente desigualdad en la distribución nacional del ingreso.

Webb (1975b: 50) concluye que:

A pesar que la distribución del ingreso empeoró entre 1950 y 1966, en el patrón de crecimiento del ingreso hay dos características poco consistentes con la mayoría de las expectativas. Primero, no existe un corte brusco entre las tendencias en el sector moderno y las del resto de la economía; las tasas de crecimiento de los distintos perceptores de ingresos son continuas. Segundo, y como corolario de lo anterior, el crecimiento del ingreso fue más generalizado de lo que usualmente se deduce de las afirmaciones con respecto a las tendencias del ingreso en el Perú.

Así, Webb (1975b:51) sostendrá que hubo cierta mejora absoluta para la mayoría de la población. Los ingresos de casi la mitad de la fuerza laboral crecieron en 2 por ciento o más por año y para un 75 a 80 por ciento de los trabajadores los ingresos crecieron a una tasa mayor del 1 por ciento anual. Empero, hubo un grado creciente de desigualdad pues quienes más lo necesitaban fueron los menos favorecidos.

Al analizar el efecto de las políticas gubernamentales en la distribución del ingreso entre 1961 y 1971, Webb (1975b:74) se pregunta si hubo más redistribución en 1971 que antes y qué se estaba haciendo por los más pobres. Dos son sus conclusiones sobre las medidas distributivas a partir de 1963: primero, sus efectos netos habrían sido progresivos y, segundo, el patrón de redistribución entre 1961-71 habría sido progresivo especialmente dentro de los sectores moderno y urbano tradicional. (1975b: 89-90). En el área rural Webb distingue entre el impacto sobre las familias más pobres y sobre los pequeños y medianos agricultores. Los primeros recibieron una positiva y creciente transferencia presupuestal neta. Su reducida participación en el mercado habría limitado el impacto negativo de las políticas de precios y de los impuestos indirectos.¹⁶ En cambio, los segundos, los pequeños y medianos que producían para el mercado, sufrieron pérdidas sustanciales por las políticas de precios y no fueron favorecidos por el

16. Las políticas de precios, los impuestos indirectos y la política fiscal son instrumentos de redistribución del ingreso entre sectores.

presupuesto. Este grupo constituye, tal vez, la excepción más importante a la progresividad general de la política distributiva.

Las mayores transferencias, continua Webb (1975b: 90-91), se dirigieron a los asalariados urbanos y, particularmente, a los del sector moderno, situados en los dos o tres deciles superiores de la distribución del ingreso. Otro tanto sucedió en el sector rural. Aun ganando mucho menos, la distribución de beneficios favoreció a los que percibían mayores salarios. Por tanto, las reformas sectoriales —durante el gobierno del general Velasco— deterioraron la distribución del ingreso laboral. En términos per cápita, el patrón general de la redistribución podía considerarse como muy injusto. Las políticas habrían incrementado el dualismo de la economía, disminuyendo el poder político de los grupos más pobres (p. 92).

Para Figueroa (1975: 113) la desigualdad en la distribución del ingreso en Perú estaba asociada al nivel de pobreza absoluta de la mayoría de la población. Por ello se debe dar cuenta tanto de las causas de la pobreza y de su coexistencia con la gran desigualdad como plantear las formas de superarla.¹⁷ No obstante, su estudio se propone estimar estadísticamente los alcances de las reformas del gobierno del general Velasco, es decir, la magnitud del ingreso nacional que se redistribuye y cómo se transfiere (p. 114).

Según este autor las reformas podrían potencialmente redistribuir el 13 por ciento del ingreso nacional. No obstante, las transferencias no habrían llegado a los pobres por el carácter sectorial de las reformas, que limitaban la transferencia al interior de cada sector. Por ejemplo, dirá, que no es posible esperar que el problema agrario se resuelva dentro del sector agrario. Sostendrá al respecto que “[...] lo característico de las reformas [...] es que preservan el nexo entre producción y distribución: el factor de producción tiene derecho a parte (o todo) del producto que contribuye a producir”. Por ello, “Cualquier estra-

17. En otras palabras, pasa del estudio de la distribución del ingreso al de atacar la pobreza: “El interés del presente estudio ha sido cómo atacar el problema de la pobreza. Para un país como el Perú, el problema crucial es cómo aumentar los ingresos reales del 50 por ciento más pobre de la población” (Figueroa 1975: 162).

tegia redistributiva que mantenga el nexo entre producción y distribución es claramente sesgada en contra de los grupos más pobres” (p. 142).

Figueroa concluye, de manera similar a Webb, esto es, manifestando su escepticismo por la eficacia de las políticas redistributivas tal como se efectuaron, en este caso, del gobierno militar (p. 162). El conjunto de las reformas transfirieron entre el 3 o 4 por ciento del ingreso nacional en términos de patrimonio y de ingresos líquidos, y casi la totalidad de las transferencias se dieron dentro del cuartil más rico de la población, pues se hicieron dentro de cada sector.¹⁸

b. *La revisión de J. Rodríguez*

José Rodríguez (1993) presenta una síntesis de los estudios sobre la distribución del ingreso en el Perú hasta fines de la década de 1980. Resumiendo evidencias de nuevos estudios, este autor cuestiona las conclusiones a las que llegan Webb y Figueroa, las que en parte hemos reseñado en la sección anterior.

J. Rodríguez (1993: 49) resume las conclusiones de los estudios sobre la distribución del ingreso en dos: la alta concentración del ingreso y su continuo incremento en los últimos cuarenta años. Estos rasgos se originan en los trabajos de Webb y Figueroa que hemos revisado, y en textos posteriores de Figueroa (1982, 1990).¹⁹ Su conclusión central es

18. J. Rodríguez (1993: 67) señalará al respecto: “[...] en la dinámica temporal de la distribución [...] solo se había evaluado el efecto del mecanismo redistributivo introducido por las Leyes de Reforma Agraria y de Comunidades Laborales dictadas durante el gobierno de Velasco. Peor aun, dicha evaluación estuvo basada en el análisis del contenido de las leyes y no en sus efectos reales”.

19. El propio Webb (1989: 104) señala que: “Es un lugar común que la distribución de ingresos en el Perú se ha vuelto más desigual. Pero si nos referimos a los últimos veinte años no hay base estadística para confirmar esta hipótesis. En una investigación anterior, referida al período 1950-1966, concluí que la evidencia estadística si apuntaba a un gradual empeoramiento en la distribución del ingreso durante ese período. Sin embargo, a diferencia de lo que normalmente se creía, el aumento de la desigualdad no consistió principalmente en un aumento en la participación de los ingresos de los propietarios, sino en una mayor desigualdad

que la desigualdad en la distribución del ingreso habría aumentado desde 1950 porque los ingresos promedio de los estratos de mayores ingresos crecieron proporcionalmente más que los ingresos de los estratos más pobres (p. 50). No obstante, Rodríguez señalará que:

[...] durante el período analizado la estructura productiva sufrió una serie de alteraciones, lo mismo que el propio mercado de trabajo y las instituciones que lo regulan. Dichos cambios también podrían haber afectado la distribución de los ingresos entre estratos y al interior de cada uno de éstos —especialmente en el caso de los intermedios— y, en consecuencia, podrían haber modificado el grado de concentración en un sentido opuesto al anterior (p. 50).

Considerando que la tendencia de la evolución de la distribución del ingreso resulta ambigua, J. Rodríguez revisa los datos que la sustentan y concluye que no es posible sostener que la tendencia haya sido hacia un aumento continuo de los índices de concentración, salvo para finales de la década de 1980 (p. 51).

Según J. Rodríguez (1993:57), la pirámide distributiva —construida a partir de los resultados del Censo de 1961— que utiliza Webb (1975) para evaluar la tendencia de evolución de la distribución, se puede sintetizar de la siguiente manera:

[...] los más pobres eran los pequeños propietarios de la sierra, seguidos por los independientes urbanos; relativamente más ricos eran los asalariados del sector moderno, solo superados por los profesionales independientes y los propietarios de los activos físicos y financieros.

De acuerdo a Webb, la participación de los ingresos por trabajo en el ingreso nacional aumentó de 70 por ciento a 72 por ciento entre 1950 y 1966, alterando la distribución funcional del ingreso a favor de los trabajadores. Pero, J. Rodríguez indica que también habría

dentro de la categoría de los ingresos de los trabajadores [...] ¿Qué se puede decir sobre la tendencia en la distribución del año 66 en adelante? La estadística no permite una conclusión clara, a pesar de las constantes afirmaciones en el sentido de que la distribución continúa empeorando.

Cuadro 2.3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIO POR SECTORES, 1950 – 1980
(Tasas de crecimiento promedio anual, porcentajes)

SECTOR	1950-66 a/	1950-68 b/	1969-75 b/	1976-80 b/
Moderno	4.1	3.4	3.0	-5.8
Urbano tradicional	2.1	1.7	1.2	-2.2
Rural tradicional	1.3	0.9	1.0	-2.0

a/ Estimados por Webb (1975). Para los asalariados del sector privado moderno la tasa fue de 4,4 por ciento; b/ Estimados por Figueroa (1982).

Fuente: J. Rodríguez, 1993: cuadro 5, p. 58.

aumentado la desigualdad entre los trabajadores, por el mayor crecimiento relativo de las remuneraciones de los asalariados del sector privado moderno en comparación a los trabajadores del sector urbano tradicional y al estancamiento de los del sector rural tradicional. A las cifras para 1950-1966 —del cuadro 2.2 anterior—, Rodríguez añade la evolución de los ingresos promedio estimados por Figueroa (cuadro 2.3).

Figueroa (1982, 1990) muestra que durante la etapa de crecimiento de la economía, de 1950 a 1975, hubo crecimiento sin redistribución y que los frutos del crecimiento se habrían distribuido desigualmente. De 1976 a 1980, con la recesión, la desigualdad habría aumentado a favor del capital, aumentando la pobreza absoluta (Rodríguez 1993:58-59). Sin embargo, Rodríguez (p. 59) sostiene que:

[...] el análisis de la evolución de las remuneraciones promedio de cada grupo social puede revelar cierto tipo de movimientos en el grado de concentración global, esta perspectiva no abarca todos los procesos redistributivos que pueden haber ocurrido [...] Resulta necesario (revisar) el comportamiento de las desigualdades al interior de cada grupo [...],

lo que es una tarea pendiente.

Los esfuerzos de Webb y Figueroa para evaluar los cambios en la distribución del ingreso por grupos de trabajadores no fueron continuados. Por el contrario, las encuestas de hogares que se empiezan a

realizar en la década de 1970, trasladan la atención de los sectores y grupos de trabajadores —del marco de análisis dualista— a la distribución individual o familiar del ingreso, sin un marco de análisis, al menos explícito.

En 1993 ya se habían utilizado dos encuestas para evaluar la desigualdad en la distribución del ingreso al nivel nacional. La Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA) de 1971-72 analizada por Amat y León (1981) y la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-86, analizada por el INE (1988) y de Habich (1988). Al comparar el grado de concentración de los ingresos familiares entre estas dos encuestas se encuentra que el grado de concentración se habría mantenido según los estimados presentados por de Habich, e incluso que podría haber disminuido de acuerdo al INE. Los coeficientes Gini fueron de 0.55 para 1971-72, y de 0.54 para 1985-86 según de Habich y de 0.49 de acuerdo al INE. Rodríguez (1993: 61n) no se propone explicar la diferencia entre estas dos (o tres) estimaciones, aunque señala que podría deberse a la aplicación de una diferente definición de ingreso. En cambio, no se pueden comparar estos resultados con los de 1961 pues éstos estaban referidos a personas y los de 1971-72 y 1985-86 están referidos a la distribución entre familias. Estas últimas informaciones estarían subestimando el grado de desigualdad —o de concentración— pues las encuestas de hogares subestiman los ingresos provenientes de activos físicos o financieros, los que se asumen están más concentrados.

J. Rodríguez (1993: 62) concluye su revisión: i. En el período entre inicios de los años sesenta e inicios de los setenta, la distribución de los ingresos se encontraba bastante concentrada; ii. Entre 1971-72 y 1985-86, asumiendo que la ENCA y la ENNIV son comparables, no existe evidencia de una mayor concentración. O se mantuvo constante o disminuyó. Empero, J. Rodríguez cita el punto de vista de Webb (1989: 106) respecto a la falta de comparabilidad entre estas dos encuestas:

Si bien las encuestas contradicen la tesis de una creciente concentración de ingresos, el grado de confianza en la comparación de encuestas [...] está

sujeta a un importante margen de error debido a los errores de muestreo y a las diferencias metodológicas.

No sería posible sostener que la distribución en 1985-86 habría mejorado respecto a 1971-72. En cambio, al revisar los estudios para Lima Metropolitana Rodríguez (pp. 66 y 69) señala que sí existe evidencia de que la distribución del ingreso mejoró a lo largo de la década de los setenta, aunque esta tendencia se habría revertido en los años ochenta (fines), produciéndose un incremento en el grado de concentración. En ambos casos, a nivel nacional y en Lima, el grado de concentración se habría mantenido en niveles altos.

c. *Estudios recientes*

A partir de las sucesivas encuestas ENNIV se han llevado a cabo numerosos estudios sobre la distribución del ingreso, del gasto o del consumo. A continuación resumiremos tres de los más destacados.

i. Aaberge y Dagsvik (1991) se ocupan de las diferencias observadas en las horas de trabajo, consumo (ingreso) y bienestar entre individuos y familias utilizando la ENNIV de 1985-86. Su trabajo se distingue por el hecho de que en lugar de analizar la distribución del ingreso entre perceptores de ingresos, lo que es más útil para describir el mercado de trabajo, se ocupa del ingreso o consumo per cápita (o por adulto equivalente) del hogar como indicador más relevante para medir el bienestar.

Su estudio también se destaca por utilizar una medida de síntesis de la desigualdad de tipo muy parecido al coeficiente Gini, el coeficiente de desigualdad A, el mismo que proporciona más peso que el Gini a las transferencias en la parte baja de la distribución, esto es, a los más pobres.²⁰

20. Mientras que, sostienen, "Como indica Atkinson (1970), el coeficiente Gini asigna más peso a las transferencias en el centro de una distribución unimodal que en las colas" (p. 4).

Cuadro 2.4

DESIGUALDAD EN EL CONSUMO FAMILIAR PER CÁPITA ENTRE HOGARES Y ENTRE PERSONAS SEGÚN LOS COEFICIENTES GINI Y DE DESIGUALDAD A, 1985/86 a/

	PERÚ	LIMA	OTRAS ÁREAS URBANAS	RURAL
COEF. GINI				
Entre hogares	0.787 (0.043)	0.567 (0.021)	0.830 (0.068)	0.843 (0.048)
Entre personas	0.789 (0.020)	0.553 (0.010)	0.835 (0.68)	0.835 (0.023)
DESIGUALDAD-A				
Entre hogares b/	0.864 (0.033)	0.680 (0.016)	0.892 (0.049)	0.895 (0.034)
Entre hogares	0.857 (0.029)	0.676 (0.017)	0.881 (0.068)	0.895 (0.032)
Entre personas	0.856 (0.014)	0.662 (0.008)	0.883 (0.021)	0.888 (0.016)

a/ Las desviaciones estándar figuran entre paréntesis.

b/ Se refiere a la desigualdad en el *consumo familiar* entre familias. Cuadro 13.

Fuente: Elaborado sobre la base de Aaberge y Dagsvik (1991), cuadros 13, 17 y G17 del Apéndice 1.

Aaberge y Dagsvik (1991: 19-27) utilizan este coeficiente de desigualdad A para analizar tanto la desigualdad en la distribución del consumo entre hogares como la del consumo per cápita entre los miembros de los hogares. El consumo familiar —como forma de medir el ingreso y el bienestar— en un año se definió como la sumatoria de sus ingresos salariales, los ingresos “empresariales” netos (que incluyen el autoconsumo e ingresos no monetarios) y otros ingresos de la familia.²¹ En el cuadro 2.4 se presentan sus resultados.

21. Una consecuencia de esta definición anotan, es que el consumo incluye el ahorro. Tal vez sería mejor denominar ingreso familiar a esta variable. El coeficiente de desigualdad A que utilizan se calcula sobre la base de la siguiente fórmula:

Los elevados valores del coeficiente A revelan una desigualdad extrema en la distribución del consumo, mayores que cuando se utiliza el coeficiente Gini. La mayor diferencia entre ambos indicadores se encuentra en el caso de Lima. Se puede apreciar en el cuadro 2.4 que no existe diferencia sustancial en el indicador para el consumo familiar per cápita entre familias y entre personas ni entre el consumo familiar per cápita y el consumo familiar. Añaden los autores, que el consumo medio del 5 por ciento de hogares más ricos es 128 veces mayor que el consumo medio del 50 por ciento de hogares más pobres y 1,355 veces el consumo medio del 10 por ciento de hogares más pobres. Además, la desigualdad es mayor en el área rural que en Lima (p. 21).

ii. Un segundo estudio, con el fin de evaluar el impacto del ajuste macroeconómico en la distribución del ingreso entre 1985 y 1994, de Escobal y Agüero (1996: 44) se propone:

[...] mostrar que para procesos dramáticos de ajuste como los que atravesó la economía peruana durante la segunda mitad de la década de los ochenta, es posible que una caída sustancial del ingreso per cápita y un aumento de la población en situación de pobreza ocurran al mismo tiempo que una reducción en el coeficiente Gini [...] el deterioro de los ingresos [...] estuvo acompañado por una “mejora perversa” en la distribución de los ingresos.

$$A = \sum_{0}^{1} [1-M(u)] du$$

Donde $M(u)$ para un u determinado, representa el ratio del consumo promedio del $100u$ por ciento más pobre de la población entre el ingreso promedio de la población total. El universo de las curvas M está limitado por un cuadrado de área igual a 1. En este caso, la línea que representa la igualdad total es la línea que une los puntos $(0,1)$ y $(1,1)$. El coeficiente de desigualdad A mide el área encima de la curva $M(u)$. Por lo tanto, mientras mayor sea A , mayor será la desigualdad. Este coeficiente puede ser interpretado como la suma de las distancias (porcentuales) entre el consumo promedio del $100u$ más pobre y el consumo promedio de la población total (igualado a la unidad). La ventaja de este indicador sobre el coeficiente Gini comúnmente usado es que asigna un mayor peso a las transferencias que se realizan en la cola inferior de la distribución que a las que se realizan en el centro y en la parte superior.

Cuadro 2.5
GASTO ANUAL PER CÁPITA, 1985-1994 a/
(VARIACIÓN EN %)

PERÍODOS EN AÑOS	1985/1991	1991/1994	1985/1994
Decil I	-25.2	45.3	8.7
Decil II	-35.2	39.1	-9.9
Decil III	-37.6	34.5	-16.0
Decil IV	-38.2	33.1	-17.8
Decil V	-40.2	36.1	-18.6
Decil VI	-41.9	37.9	-19.9
Decil VII	-43.0	39.1	-20.8
Decil VIII	-43.1	37.2	-22.0
Decil IX	-41.7	33.8	-22.0
Decil X	-41.5	30.2	-23.8
Años	1985	1991	1994
Gini (%)	42.90	41.41	40.47
Gasto (en soles de 1994)	3,252	1,917	2,576

Fuente: Escobal y Agüero 1996: cuadro 5, p. 51.

a/ El decil I es el de más bajo ingreso.

La medición de los niveles de bienestar de los hogares se efectúa utilizando alternativamente cuatro indicadores: de gasto agregado o global, gasto en alimentos, consumo calórico y consumo proteico (p. 45). Las fuentes utilizadas son las ENNIV de 1985-86, 1991 y 1994.²²

Reproducimos en el cuadro 2.5, las variaciones en el gasto total per cápita por deciles de población y el Gini que estiman para los años 1985, 1991 y 1994.

En el cuadro 2.5 se aprecia claramente la fuerte caída en el gasto total per cápita entre 1985 y 1991 y la recuperación entre 1991 y

22. La imposibilidad de comparar entre las ENNIV, especialmente en el caso de la de 1991, se salva dejando de lado el gasto en bienes durables y tomando en cuenta los segmentos o dominios comparables (p. 45n y 49).

1994. En cambio, en Verdera (1997) se registran mayores caídas en los ingresos laborales y también en los ingresos familiares, debido a que el deflactor utilizado para hacer comparables los montos de diferentes años es mayor que el utilizado por Escobal y Agüero. En otro trabajo, Escobal y Castillo (1994) sostuvieron que el IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobrestimó la inflación de los años 1987-1990 pues, entre otras razones, mantuvo una canasta fija durante la hiperinflación. En lugar del IPC del INEI, utilizan un índice de precios geométrico que es menor y que hace que las variaciones en el gasto real sean también menores.

Entre 1985 y 1991, el gasto total per cápita de todos los deciles disminuye sin excepción. La caída relativa del gasto es mayor en los sectores de mayor ingreso que en los deciles más pobres donde disminuye menos.²³ Debido a esta reducción “progresiva” del gasto total, el coeficiente Gini disminuye. En el periodo de recuperación, entre 1991 y 1994, el coeficiente continúa disminuyendo, estando en este caso asociado a un crecimiento del gasto total real per cápita de todos los deciles (*op. cit.*, pp. 50-51). Solo en el caso del decil de más bajo gasto se observa un aumento para el conjunto del periodo 1985-94.

El análisis por regiones arroja un resultado diferente al global. En el área urbana todos los deciles sufren una caída entre 1985 y 1994 que fluctúa entre 32 y 28 por ciento, al mismo tiempo que el coeficiente Gini aumenta ligeramente de 39.1 a 39.3. En el área rural, los dos primeros deciles aumentan su gasto 27.1 por ciento y 7.0 por ciento respectivamente, mientras que en el resto de deciles el gasto se contrae progresivamente más. Paralelamente, hay una fuerte reducción del coeficiente Gini de 44.8 a 38.5 en este ámbito. De esta desagregación puede concluirse que: i) han existido tendencias contrarias en la distribución del gasto entre el área rural y el área urbana; y, ii) la reducción del coeficiente Gini a nivel nacional es explicada únicamente por su descenso en el área rural.

23. Esto se explicaría porque los más pobres son los que consumen menos, inclusive una parte de ellos por debajo de la canasta mínima de alimentos, y resulta difícil pensar en una reducción drástica de su consumo.

Nótese que los coeficientes Gini calculados por Aaberge y Dagsvik (1991) son mucho mayores que los calculados por Escobal y Agüero. La explicación puede radicar en la variable que se toma en cada caso. En el primer caso, se incluye el ahorro de las familias y en el segundo no. Existiría una desigualdad aun mayor en la variable ahorro que en la variable consumo. Esto es, si decimos que la desigualdad del ingreso entre personas depende de la desigualdad en el consumo y de la desigualdad en el ahorro, éste último estaría explicando en mayor medida la desigualdad entre individuos.

iii. En un siguiente estudio, Escobal, Saavedra y Torero (1998), siguiendo el trabajo anterior, empiezan afirmando que en los últimos cuarenta años se habría reducido la dispersión (i.e. la desigualdad) en la distribución del ingreso. En este texto, los autores evaluarán las tendencias de evolución de la distribución de los ingresos/gastos.

El punto de partida del documento de trabajo se encuentra en la revisión efectuada por Rodríguez (1993) que hemos resumido en los siguientes puntos: *a.* Existe consenso en que el Perú es uno de los países con mayor concentración de los ingresos y la distribución es cada vez más desigual desde los setenta; *b.* Figueroa (1982), al basarse en los ingresos salariales, no toma en cuenta la evolución de la desigualdad al interior de los grupos ocupacionales.

Frente a ello, y sobre la base de la Encuesta de Consumo de Alimentos (ENCA) de 1971-1972 y las ENNIV, hasta 1996, Escobal *et al.* sostienen —véase el cuadro 2.6— que:

[...] es muy probable que los niveles de concentración de 1961 sean similares a los de 1971-1972. A partir de 1971, sí se observa un claro patrón de reducción de la dispersión de los ingresos [...], el coeficiente Gini de los ingresos familiares se habría reducido de 0.55 a alrededor de 0.40 entre los inicios de los sesenta y los noventa. La mitad más pobre de la población, habría pasado de recibir un 10.7 por ciento del ingreso total a un 24.5 por ciento del ingreso en 1996, mientras que el más rico habría reducido su participación del 61 por ciento al 43 por ciento (Escobal *et al.* 1998:9).

La desigualdad es menor para el gasto familiar que para el ingreso como vimos anteriormente, pero se corrobora la misma evolución.

Cuadro 2.6
COEFICIENTES GINI Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1985-1996

	1985-86	1991	1994	1996
<i>Gini (ingreso familiar)</i>	0.48	0.43	0.41	0.38
<i>Gini (gasto familiar)</i>				
Perú	0.398	0.349	0.341	0.309
Rural	0.397	0.360	0.326	0.279
Urbano	0.386	0.332	0.332	0.308
<i>Gini (gasto fam. per cáp)</i>				
Perú	0.419	0.375	0.378	0.359
Rural	0.424	0.365	0.369	0.350
<i>Concentración</i>				
50% más pobre	18.8	21.0	22.9	24.5
20% más rico	51.4	46.6	45.4	42.9

Fuente: Elaborado sobre la base de Escobal *et al.* (1998), cuadros II.2, II.3 y III.11.

Por cierto, ambas medidas de la desigualdad —ingresos familiares o gastos familiares— arrojan coeficientes Gini mucho menores que los presentados por Aaberge y Dagsvik (1991) para el consumo.

Al analizar la evolución del gasto per cápita anual por deciles, los autores encuentran la misma tendencia que encontraron antes Escobal y Agüero (1996): una caída del gasto entre 1985-86 y 1991 para todos los deciles (con los deciles superiores sufriendo una reducción más drástica) y una recuperación entre 1991 y 1994 con los deciles inferiores experimentando un mayor aumento. Adicionalmente, al hacer el cálculo para el conjunto del periodo 1985-86 - 1996 el resultado es que el decil más pobre presenta un aumento de 51 por ciento, el segundo decil uno de 9 por ciento, mientras que el penúltimo y último decil presentan una reducción de 18 y 25 por ciento respectivamente. Esto “explicaría” la continua reducción del coeficiente Gini. Se debe recordar nuevamente que la ENNIV de 1996 fue descartada, lo que invalida este último resultado.

3. La evolución de la pobreza

a. La medición de la tasa de pobreza

La medición de la pobreza mediante la tasa o incidencia de pobreza consiste en delimitar qué parte de la población es pobre y cuánto representa ésta sobre el total de la población. La tasa depende de: (i) la definición de una norma de ingresos, gasto o consumo (“línea común de pobreza”).²⁴ Generalmente proviene de la estimación de una canasta normativa de consumo mínimo para una familia de cierto tamaño, a fin de delimitar a la población —o familias— pobre de la que no lo es; (ii) la manera en que se calcula el ingreso o gasto o consumo de las familias o personas o grupos ocupacionales o estratos sociales, con el que se va a comparar la norma para una variable similar, y (iii) la unidad de observación, que puede ser grupos ocupacionales o estratos sociales, familias o individuos. Dependiendo de cómo se definan y calculen la norma o línea y las variables y de cuál sea la unidad de observación se podrán estimar diferentes tasas de pobreza. Con ciertos ajustes podremos comparar las tasas entre regiones geográficas y para diferentes años.

Al revisar los procedimientos seguidos en la estimación de la línea de pobreza, Hunt (1997:111) concluye:

[...] las comparaciones intertemporales dentro del mismo país son útiles, siempre y cuando la metodología no haya sido cambiada drásticamente [...] Una metodología puede contener un número de pasos dudosos, cada uno de una importancia relativa menor, pero la suma de ellos posiblemente tenga una importancia mayor [...].

En particular, respecto al tamaño de la familia utilizado para valorizar una canasta mínima de consumo para un tamaño de familia representativo y así definir una línea de pobreza, Hunt (Ibíd.: 107-

24. A. Sen (1992) discute largamente las dificultades para establecer una línea de pobreza. Para Escobal *et al.* (1998: 6), “El inconveniente de calcular directamente los indicadores típicos de pobreza ha sido la dificultad de establecer líneas de pobreza”.

108) comenta las dificultades en el procedimiento utilizado en las encuestas ENNIV de 1991 y 1994: “[...] se estableció un nivel de requerimiento nutricional mínimo para una familia de un tamaño y composición de edad y género determinados [...]” se seleccionó:

[...] un tamaño de familia representativo. En el año 1991, este tamaño era de seis miembros: dos adultos y cuatro niños. Para 1994, un niño había desaparecido. La familia representativa tenía cinco miembros. Este cambio introdujo un sesgo de magnitud incierta en las comparaciones efectuadas entre (las ENNIV de) 1991 y 1994.²⁵

b. *La pobreza entre 1971 y 2000 según ENCA y ENNIV*

Lograr una visión de largo plazo de la evolución de la tasa de pobreza —usando la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) de 1971-72 y las ENNIV del Instituto Cuánto, para 1985-86 - 2000— en-frenta varias limitaciones. Las encuestas no siguen la misma metodología ni tienen la misma cobertura, en especial, la ENCA y las dos primeras ENNIV. Diversos estudiosos del tema intentan remediar estas dificultades para poder tener una visión más amplia de la pobreza, entre ellos, Escobal *et al.* (1998), Moncada (1996) y en Cuánto (1998). Antes de revisar sus puntos de vista, se discutirá primero —siguiendo a estos autores— si las ENNIV y la ENCA son comparables.

i. *Entre 1971 y 1996*

Escobal *et al.* (1998:6-7) comparan las tasas de pobreza que estiman a partir de la ENCA de 1971-72, con las de las ENNIV de 1985-86, 1991, 1994 y 1996, con el fin de estimar “la dinámica de la pobreza durante los últimos treinta años”, o, más bien, “los cambios de largo plazo de la tasa de pobreza”. Para hacerlo parten del trabajo previo

25. En las estimaciones de la canasta en 1996 también se estableció un número de 5 de miembros por familia: “Esta canasta (básica nutricional) de alimentos provee un total de 11,853.5 calorías y 334.4 gramos de proteína para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños)”. (Moncada 1996: Anexo 1, p. 130).

de Amat y León (1981), quien, aunque no buscaba medir la pobreza al analizar los resultados de la ENCA, calculó líneas de pobreza regionales sobre la base de canastas de consumo normativas para cuatro regiones del país (Lima, grandes ciudades, centros poblados y área rural). Escobal *et al.* (1998: 7) modifican estas líneas para hacerlas comparables con las líneas de pobreza de las ENNIV. Estos cambios son dos: i. Homogeneizar el consumo calórico de ENCA con el de las ENNIV para construir un gasto básico en alimentos; y ii. Extrapolar el gasto global requerido (la línea) a partir del gasto básico en alimentos utilizando el mismo método.

Es posible, siguiendo a Webb (1989: 106), hacer varias objeciones al procedimiento seguido por Escobal *et al.* (1998): i. La encuesta ENCA fue hecha para medir el consumo de alimentos. En ella los entrevistadores pesaban los alimentos que las familias consumían. En las ENNIV se pregunta a la persona mejor informada por el gasto en alimentos; ii. Los autores citados reconocen que la comparabilidad con las líneas estimadas por Amat y León puede reforzarse ya que la canasta normativa para ENCA no solo contiene un consumo calórico mínimo como la ENNIV, sino también protéico y de otros nutrientes menores. En otras palabras, el valor de la canasta de Amat y León para ENCA es mayor que el de la ENNIV y, por tanto, la tasa de pobreza para 1971-72 también lo será; iii. La cobertura entre encuestas varía, no solo porque en 1991 no se cubrieron tres dominios, como se reconoce en el Anexo I de Escobal *et al.* (1989: A.1), sino porque en las encuestas de 1985-86 y 1991 tampoco se cubrieron tres departamentos de la sierra (Apurímac, Ayacucho y Huancavelica), los mismos que se encuentran entre los que tienen mayor población pobre; iv. No se señala el tamaño de la familia con el cual se calcula la canasta básica normativa para ninguna de las dos encuestas. Si esta fuese diferente —transcurridos catorce años— sería una fuente adicional de discrepancia.

Como se muestra en el cuadro 2.7, Escobal *et al.* (1998:7) encuentran una fuerte reducción en la tasa de pobreza medida por el gasto familiar promedio, entre comienzos de los setenta y 1985-86, en particular, en el sector rural. Las cifras del cuadro 2.7 también muestran

Cuadro 2.7
TASA DE POBREZA SEGÚN ÁREAS URBANA Y RURAL, 1971-1996
(SEGÚN GASTO FAMILIAR PROMEDIO, PORCENTAJES)

REGIÓN	1971-72	1985-86	1971-86 VAR. %	1991	1985-91 VAR. %.	1994	1996	1985-96 VAR. %.
Perú	64.0	43.1	-32.6	59.0	36.9	53.6	50.5	17.2
Urbano	39.6	36.0	-9.1	53.3	48.0	46.3	45.5	26.4
Rural	84.5	55.2	-34.7	80.7	46.2	70.6	68.0	23.2

Fuente: Elaborado sobre la base de Escobal *et al.* (1998), cuadro II.1, p. 7.

grandes variaciones en la tasa de pobreza, no obstante que los intervalos en años se reducen.

La reducción de la tasa de pobreza en el área rural se debe al gran aumento del gasto familiar promedio, a una tasa anual de 4.5 por ciento entre 1971-72 y 1985-86 (Escobal *et al.* 1998: cuadro A.1), y del probable menor valor de la canasta mínima normativa calculada para ese año en relación a la de 1971-72, las mismas que no son dadas a conocer. En el área urbana se registra una tasa de crecimiento anual del gasto familiar promedio de 0.2 por ciento, esto es, 22.5 veces menor que en el área rural. Estos resultados son de difícil aceptación. Habría habido entre 1971 y 1985 una extraordinaria bonanza en el área rural, al lado de un virtual estancamiento del gasto en el área urbana. Webb (1989: 107) opinará en contra de la bonanza en el área rural pero a favor de la caída del ingreso urbano: “La homogenización de los ingresos laborales en los últimos veinte años sería consecuencia, no de un aumento en el ingreso real en las áreas más pobres, sino del empobrecimiento de Lima y, en particular, del sector moderno de la economía”.

El gasto familiar promedio en el área rural sigue creciendo a las muy elevadas tasas de 13.3 por ciento y 7.7 por ciento promedio anual entre 1991-94 y 1994-96, respectivamente. En otras palabras, el problema no es solo que se podría estar sobrestimando la tasa de pobreza en 1971-72 para luego subestimarla en 1985-86, sino que la subestimación continúa en 1994 y en 1996. Recuérdese que el valor de la canasta básica con la que se define la línea de pobreza disminuye

porque se reduce el número de miembros del hogar de 6 en 1985 y 1991 a 5 en 1994. Se puede señalar, además, que el tamaño de familia en el área rural es mayor que en el área urbana, por lo que la subestimación de la pobreza sería mayor en el área rural. Finalmente, dado el reducido tamaño de su muestra, la ENNIV de 1996 nunca debió utilizarse. De hecho, dejó de usarse, incluso de mencionarse, apenas apareció la ENNIV de 1997 (Webb y Ventocilla 1999: 9).

Escobal *et al.* y Moncada—sobre la base de las ENNIV—encuentran que la tasa de pobreza nacional aumentó entre 1985 y 1991 como producto de la hiperinflación y recesión de los años 1988-1990, para luego descender en 1994 pero permaneciendo aún por encima de las tasas de 1985-86 para todos los dominios. Esto quiere decir que el gran aumento de la pobreza entre 1985-86 y 1991 fue solo parcialmente revertido en el período 1991-94.

Entre 1985-86 y 1994 la evolución de la pobreza extrema a nivel nacional presentó un comportamiento similar.²⁶ Las tasas para todos los dominios aumentaron entre 1985-86 y 1991 pero el impacto sobre Lima y la costa urbana fue impresionante: la tasa de pobreza extrema se triplicó en Lima Metropolitana y se duplicó en la costa urbana. Las áreas rurales, además de presentar un alto índice de pobreza extrema, concentraron a la mayor parte de todos los pobres extremos mientras que Lima solo concentró alrededor del 5 por ciento. En 1994 la incidencia de la pobreza extrema en el país se redujo con respecto a 1991 en todos los dominios, pero sin llegar al nivel de 1985-86, excepto para la sierra y la selva urbana.

ii. De 1991 a 2000

Ahora se presentan las tasas de pobreza de las ENNIV de 1991 a 2000. El año 1998, el Instituto Cuánto elabora un informe donde se efectúa “un análisis comparativo de las Encuestas de los años 1991, 1994 y

26. La definición corriente es, como en Moncada (1996:116), “[...] aquellos cuyo gasto total per cápita ni siquiera les permite cubrir el costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga requerimientos nutricionales mínimos”.

Cuadro 2.8
TASA DE POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1985-1994
(SOBRE LA BASE DEL GASTO FAMILIAR PER CÁPITA)

	1985-86	1991	1994
Nacional	18.4	24.2	20.2
Lima Metropolitana	3.4	10.1	4.7
Costa urbana	11.1	23.2	15.2
Costa rural	26.6	-	31.5
Sierra urbana	15.4	22.4	12.7
Sierra rural	32.3	54.5	45.6
Selva urbana	23.3	-	14.4
Selva rural	43.9	-	45.6

Fuente: Elaborado sobre la base de Moncada 1996: cuadros 5, 16 y 18.

1997 (por lo que) se realizó un proceso de ajuste metodológico con fines de homogeneizar los resultados” (p. 1). Este ajuste metodológico tuvo como resultado tasas mayores a las que el propio Instituto Cuánto publicó con anterioridad (Cuánto, 1991 y Cuánto, 1994), así como superiores a las tasas calculadas por Escobal *et al.* Por ejemplo, según Moncada (1996) y Cuánto (1994), las tasas de pobreza al nivel nacional eran 55.3 por ciento y 49.6 por ciento en 1991 y 1994, respectivamente, mientras que en Cuánto (1998a) se calculan en 57.4 por ciento y 53.4 por ciento para esos mismos años. Las diferencias en puntos porcentuales son de 2.1 para las dos estimaciones en 1991 y de 3.8 en las de 1994. Posteriormente, Cuánto ha mantenido la misma metodología para calcular las tasas para el año 2000.

En el cuadro 2.9 se comparan las tasas de pobreza y de pobreza extrema entre el año 1991 y el 2000. Se observa al nivel nacional una desaceleración en la reducción de la tasa de pobreza entre 1991 y 1997 —que Cuánto (1998:1) califica de estancamiento—, y un retroceso para el año 2000. En general, se podría decir que en el año 2000 se está mejor que en 1991, pero eso no resulta demasiado alentador ya que el año 1991 recoge todos los efectos negativos del empobrecimiento provocado por la hiperinflación de finales de los ochenta y

Cuadro 2.9

TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR DOMINIO DE ESTUDIO, 1991-2000
(SOBRE LA BASE DEL GASTO FAMILIAR PER CÁPITA)

	1991		1994		1997		2000	
DOMINIO	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA
Nacional	57.4	26.8	53.4	19.0	50.7	14.7	54.1	14.8
Lima Metrop.	47.6	10.1	42.4	5.5	35.5	2.4	45.2	4.7
Resto urbano	52.2	20.7	50.4	13.0	48.8	7.5	49.8	8.4
Rural	70.9	46.9	65.6	36.2	64.8	31.9	66.1	30.1

Fuente: Instituto Cuánto 1998a y 2001.

el *shock* de inicios de los noventa. Mejores resultados se pueden observar para la pobreza extrema a nivel nacional, la cual se ha venido reduciendo sostenidamente desde 1991 hasta 1997, pero no muestra mejoras para el año 2000.

Al distinguir por áreas geográficas, aunque asumamos una importante reducción de las tasas de pobreza entre 1991 y 1994, parece existir en 1997 y 2000 un estancamiento de la tasa en las zonas rurales (alrededor del 65.5 por ciento) y en el resto urbano (alrededor del 49 por ciento). De esta manera, la mejora de las tasas nacionales para 1997 y el deterioro para el 2000 parecen ser consecuencias de las grandes fluctuaciones para Lima Metropolitana. Para la pobreza extrema, ha habido cambios importantes entre 1991 y 1997 para todos los dominios. Desafortunadamente, los menores avances se han dado en las zonas rurales, donde la incidencia de la pobreza extrema es mayor. Por último, tras el aparente estancamiento del último periodo se esconden los efectos contrarios de la mejora en las zonas rurales y el deterioro de las zonas urbanas y Lima Metropolitana donde, alarmantemente, la tasa, sobre niveles bajos, casi se duplica.

Siguiendo el cuadro 2.10 se puede observar que si bien la tasa de pobreza para el resto urbano se ha mantenido relativamente estable, al interior del área urbana sí existen modificaciones. Entre 1994 y

2000 la costa y la selva urbana experimentan un deterioro de sus condiciones de vida. De la misma manera, dentro del área rural, los movimientos se compensan, sobre todo entre 1994 y 1997, ya que entre 1994 y 2000 las tasas son prácticamente iguales.

La concentración de la pobreza en el año 2000 sigue manteniendo el mismo patrón de los años anteriores: la sierra rural, Lima Metropolitana y la costa urbana siguen concentrando casi el 70 por ciento de la población pobre del país.²⁷ Es decir, que aunque Lima Metropolitana y la costa urbana no tengan las tasas más altas, significan un gran problema en términos de población pobre a la cual atender. Lo que se observa para el año 2000, en comparación a 1994, es un ligero incremento de la participación que tienen Lima y la selva. En ese sentido, no se puede afirmar que en los últimos años se haya dado una mayor —de por sí ya alta— urbanización de la pobreza; el porcentaje de pobres en las zonas urbanas pasa de 57 por ciento en 1991, a 54.8 por ciento en 1994, y luego se incrementa a 57.5 por ciento en el año 2000.

Como se dijo anteriormente, la tasa de pobreza extrema se reduce en todos los dominios entre 1994 y 1997 (y de manera radical en las zonas urbanas) para luego mantenerse alrededor de 14.7 por ciento a nivel nacional. Dentro de este aparente estancamiento se esconde el deterioro para Lima Metropolitana (donde la tasa se duplica) y el resto urbano. En general, se puede afirmar que entre 1994 y el 2000 solamente la sierra y la selva rural han tenido una reducción sostenida de sus tasas de pobreza extrema; los demás dominios presentan avances y retrocesos que les permiten mantenerse en el 2000 en una mejor situación que la que presentaban en 1994. Para todo el período, los dominios con mayor incidencia de pobreza son la selva rural, la sierra rural y la costa rural, donde más del 25 por ciento de la población no es capaz de adquirir la canasta alimenticia. A diferencia de lo que se observa para la pobreza, los dominios con mayores tasas de pobreza extrema son, además, los que concentran la mayor proporción de

27. No se pueden incluir los resultados para 1991 en esta comparación debido a que en ese año la encuesta no incluyó algunos dominios.

Cuadro 2.10
TASA DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE
SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1994-2000

	1994		1997		2000	
DOMINIO	POBREZA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA	DISTRIBUCIÓN
Nacional	53.4	100.0	50.7	100.0	54.1	100.0
Lima Metrop.	42.4	22.8	35.5	20.0	45.1	24.1
Costa urbana	51.9	17.3	58.3	20.5	53.1	17.4
Costa rural	63.4	6.2	52.8	6.2	64.4	6.2
Sierra urbana	51.6	12.5	37.5	9.5	44.3	10.3
Sierra rural	64.7	28.0	68.1	29.4	65.5	27.1
Selva urbana	43.0	4.4	44.2	4.8	51.5	5.7
Selva rural	70.1	8.8	64.9	9.7	69.2	9.1

Fuente: Instituto Cuánto, 1998a y para 2000, Herrera 2002.

pobres extremos; solamente la sierra rural y la selva rural albergan a más del 60 por ciento de ellos.

A manera de resumen, la información que proporcionan la ENCA y las ENNIV no permite conocer la exacta reducción de la pobreza entre 1971-72 y mediados de los ochenta. En 1991, el contexto macroeconómico recesivo y las políticas salariales provocan un profundo empeoramiento en todo el país, empeoramiento que probablemente está subestimado (siendo la tasa de pobreza ese año tan alta como 57.4 por ciento, cuadro 2.9) porque no incluye a dominios y departamentos muy pobres. En los años siguientes se experimenta una reducción de las tasas de pobreza, pero la mejora nacional no es compartida por todos los dominios. En el año 2000 se retrocede a niveles ligeramente mayores a los de 1994. Las zonas rurales son siempre las que presentan la mayor incidencia de pobreza aunque Lima Metropolitana concentra un importante número de pobres. Algunas mejoras se han logrado con respecto a la pobreza extrema, pero lamentablemente son menores en las zonas rurales, donde su incidencia es mayor.

CUADRO 2.11
TASA DE POBREZA EXTREMA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE
SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1994-2000

DOMINIO	1994		1997		2000	
	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN
Nacional	19.0	100.0	14,7	100.0	14.8	100.0
Lima Metrop.	5.5	8.3	2,4	4.7	4.7	9.2
Costa urbana	12.2	11.5	7,6	9.2	8.4	10.1
Costa rural	26.5	7.3	23,6	9.5	27.3	9.5
Sierra urbana	14.6	9.9	7,4	6.5	6.6	5.6
Sierra rural	37.7	45.8	32,6	48.7	30.2	45.7
Selva urbana	12.0	3.5	7,2	2.7	11.6	4.7
Selva rural	38.6	13.7	36,4	18.7	31.5	15.2

Fuente: Instituto Cuánto, 1998a y para 2000, Herrera 2002.

c. La pobreza entre 1997-2001 según las ENAHO ²⁸

Desde 1997 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publica cifras relacionadas a la pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) ejecutadas el cuarto trimestre de cada año. Además de ser una fuente adicional de información, el INEI ha elaborado una línea de pobreza alternativa a la del Instituto Cuánto obteniendo resultados diferentes. A continuación señalamos las innovaciones en la metodología del INEI.

i. Línea de pobreza y su actualización

En primer lugar, la antigua línea de pobreza del INEI, esto es, antes del cambio metodológico, estimaba una única norma calórica para todos los dominios y suponía una familia de cinco miembros. Por su

28. Encuestas Nacionales de Hogares del INEI. Esta sección se ha elaborado sobre la base de INEI 2001 y Herrera 2002.

parte, el Instituto Cuánto utilizaba tres normas calóricas distintas por ámbito geográfico, manteniendo el supuesto sobre el tamaño de la familia. Con su nueva metodología, el INEI calcula los requerimientos para cada miembro (según sexo y edad), luego obtiene una norma por familia y las agrega por dominios. Mediante un test de promedios, obtiene un agregado de tres requerimientos calóricos promedio, diferentes solo por la composición demográfica de los dominios. Por otro lado, la composición de la canasta básica usada por el INEI se obtiene a partir de las personas entrevistadas en su Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples 1993-1994. El Instituto Cuánto utiliza una canasta normativa en la que los productos que la integran son determinados a partir de la opinión de expertos nutricionistas. Para valorar su canasta el INEI utiliza los precios implícitos (medianas) de cada uno de los siete dominios geográficos. Para Lima Metropolitana, el Instituto Cuánto valorizó la canasta a precios de mercado de octubre de 1997. En el resto de áreas urbanas se utilizaron los precios de las principales ciudades. Para el área rural se usaron los precios provenientes de la ENNIV en centros poblados (INEI 2001, pp. 21-23).

En sus primeros años, el INEI definió siete distintas poblaciones de referencia, una para cada domino, pero dividió previamente la población en tres poblaciones de referencia, una para cada una de las regiones naturales. Esto generó diversas distorsiones debido a que se mezclaban hogares urbanos y rurales, cuando estos últimos tienen una canasta de menor costo porque la alimentación es más barata, por preferencias culturales y porque al ser más pobres se consumen calorías más baratas. La solución adoptada por el INEI consistió en calcular una sola población de referencia nacional a partir de los gastos per capita deflactados espacialmente (de esta manera no hay distorsiones por los diferentes niveles de precios). Luego estimó el costo de la canasta de alimentos y los coeficientes de Engel para la misma población de referencia repartida en los diferentes dominios, obteniendo siete coeficientes de Engel.²⁹

29. Los coeficientes de Engel (la relación entre el gasto en alimentos y el gasto total) se utilizan para determinar el componente no alimenticio de las LP. De esta

En 1997, las nuevas líneas para medir la pobreza extrema son en promedio 6 por ciento más altas que las utilizadas anteriormente por el INEI, encontrándose las mayores diferencias en la sierra rural y urbana y en la selva urbana. Asimismo, las nuevas líneas son más altas a las de Cuánto entre 5 y 25 por ciento. Para el año 2000, la diferencia entre la antigua y la nueva línea de pobreza del INEI es menor, pero la diferencia entre Cuánto e INEI, es mayor. Esta fluctúa entre 8 y 29 por ciento (INEI, 2001: p. 27).

En segundo lugar, se modificó la manera de actualizar la línea de pobreza en el tiempo. Con la metodología anterior era posible tener la paradoja en la que todos los hogares reducían su gasto y, al mismo tiempo, no se observaba un aumento en la tasa de pobreza. Esto se remedió manteniendo la línea de pobreza constante en el tiempo y actualizando su valor con el IPC para las principales ciudades. Se asumió que las zonas rurales presentan la misma evolución.

Finalmente, se tomó el indicador de gasto en lugar del de ingreso por dificultades para medir el ingreso de los trabajadores informales, y porque el ingreso no tomaba en cuenta los ahorros ni los servicios públicos. Algunos componentes (gasto en salud y educación públicas y la imputación por consumo de agua de río o acequia) fueron dejados de lado porque su inclusión representaba mayores distorsiones.

ii. Nueva medición del consumo familiar

La otra razón por la que difieren las tasas de pobreza entre Cuánto y el INEI es la distinta desagregación del consumo en los cuestionarios. El INEI sostiene que la menor desagregación efectuada por Cuánto en sus cuestionarios provocó una subestimación del consumo. Los cuestionarios de las encuestas también difieren pues el INEI además del autoconsumo y el autosuministro en cada uno de los ítems, incluye lo que se recibe a través de los programas sociales y las donaciones privadas.

manera, se obtiene un monto mínimo para cubrir todas las necesidades de consumo. Para derivar la canasta básica total se multiplica la canasta básica alimenticia por la inversa del coeficiente de Engel.

Cuadro 2.12
TASAS DE POBREZA SEGÚN INEI Y CUÁNTO, 1997 Y 2000

	INEI ENAHO	CUÁNTO ENNIV	DIFERENCIA EN PTOS. %
1997			
Nacional	42.7	50.7	8.0
Lima Metropolitana	25.4	35.5	10.1
Costa urbana	27.7	58.3	30.6
Costa rural	51.8	52.8	1.0
Sierra urbana	38.3	37.5	-0.8
Sierra rural	72.5	68.1	-4.4
Selva urbana	37.0	44.2	7.2
Selva rural	55.7	64.9	9.2
2000			
Nacional	48.4	54.1	5.7
Urbano	36.9	47.7	10.8
Rural	70.0	66.1	-3.9

Fuente: INEI 2002: 82, y elaboración propia en base a la ENNIV de 1997 y a Herrera 2002.

Al comparar las nuevas tasas de pobreza del INEI con las de Cuánto se observa que a nivel nacional y en la mayoría de los dominios, las tasas calculadas por el INEI son menores, excepto para la Sierra en el año 1997 y para el conjunto del área rural en el 2000. También es importante señalar que la tasa de crecimiento de la pobreza fue en 1997-2000 de solo 6.7% para Cuánto, mientras que fue de 13.3% según el INEI. En el caso de la pobreza extrema, para el INEI la tasa habría disminuido en ambas áreas, mientras que según Cuánto, habría aumentado en el área urbana.

Por último, la nueva metodología para calcular la tasa de pobreza aplicada a las ENAHO entre 1997-2001 permite obtener una visión de la pobreza alternativa a la del Instituto Cuánto para esos años. Es

30. Véase nota a pie de cuadro en Herrera (2002: 82).

Cuadro 2.13**TASAS DE POBREZA EXTREMA SEGÚN INEI Y CUÁNTO, 1997 Y 2000**

	1997		2000	
Áreas	INEI	Cuánto	INEI	Cuánto
Nacional	18.2	14.7	15.0	14.8
Urbano	5.3	5.3	4.1	6.7
Rural	41.5	31.9	35.6	30.1

Fuente: INEI 2002: 84.

importante mencionar que la encuesta para el año 2000 solo permite hacer inferencia para las tres regiones naturales y las áreas rural y urbana. Por ello, los cálculos realizados para los siete dominios se presentan a título indicativo y no pueden ser comparados con los de otros años.³⁰ Se puede observar en el cuadro 2.14 que la tendencia es preocupante: en cuatro años la pobreza nacional aumentó en siete puntos porcentuales (16.6%), estando todos los dominios rurales por encima de la tasa nacional. El deterioro es generalizado para todos los dominios pero los que han sufrido un agravamiento más profundo son la costa urbana, la selva urbana y la selva rural cuyas tasas se incrementaron en más del 30%. Sorprenden las tasas halladas para la sierra y selva rural para el año 2001, ya que son más altas que cualquier tasa calculada con anterioridad para dichos dominios.

En términos de pobreza extrema, el área urbana experimentó una sostenida mejoría, la que fue revertida en el 2001 cuando se llegó incluso a niveles superiores a los de 1997. El área rural muestra una mayor más fluctuación que afecta la evolución de la tasa a nivel nacional. Nuevamente, es necesario mencionar que en las zonas rurales, donde la incidencia es alrededor de ocho veces mayor, no se observa una reducción sostenida de la pobreza extrema.

iii. Cambios metodológicos en la ENAHO del 2001³¹

La ENAHO del año 2001 del INEI introdujo dos importantes y valiosas modificaciones: i. Se aumentó el tamaño de la muestra, de tal manera

Cuadro 2.14 a/
TASA DE POBREZA POR DOMINIO GEOGRÁFICO SEGÚN ENAHO, 1997-2001

Años	1997	1998	1999	2000 a/	2001
Nacional	42.7	42.4	47.5	48.4	49.8
Lima Metropolitana	25.4	24.1	31.4	38.9	28.3
Costa urbana	27.7	31.6	36.5	36.1	37.5
Costa rural	51.8	45.2	52.0	50.7	60.3
Sierra urbana	38.3	35.9	36.8	33.1	43.2
Sierra rural	72.5	73.2	79.4	73.3	80.1
Selva urbana	37.0	37.4	40.9	37.8	49.4
Selva rural	55.7	58.1	61.9	73.2	73.4

a/ Presentado solo a título indicativo.

Fuente: Herrera 2002: 82.

que fue posible hacer cálculos de pobreza a nivel departamental; ii. Se actualizó el marco de la muestra con la información del precenso realizado en 1999; y iii. Al ser mayor la cobertura de la muestra, fue posible actualizar el IPC tomando en cuenta los precios realmente pagados por los hogares rurales y urbanos.

Con la nueva metodología el INEI estimó una tasa de pobreza de 54.8% para el año 2001, cinco puntos de porcentaje mayor en comparación con la que se encontraría si se continuara usando la metodología y la muestra anteriores (de 49.8%). Para comparar la nueva tasa con las del año anterior se descompone la diferencia de 6.4 puntos entre la tasa del 2000 —48.4%— y la del 2001 en dos partes: 5 puntos debidos al cambio en la metodología y solo 1.4 por la evolución de la pobreza en sí misma. En el área urbana la diferencia entre 2000 y 2001 es de 5.1 puntos, pero si hubiésemos mantenido la misma metodología, la tasa en realidad se hubiera reducido en 1.2 puntos; son solo las innovaciones metodológicas las que aumentan la tasa. Por el contrario, manteniendo la anterior metodología las zonas rurales hubieran presentado un aumento de 5.9 puntos porcentuales. En general, la nueva metodología estima mayores tasas.

31. Sobre la base de los trabajos de Javier Herrera (2002).

Cuadro 2.15
Tasas de pobreza extrema por dominio geográfico
según ENAHO, 1997 - 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Nacional	18.2	17.4	18.4	15.0	19.5
Urbano	5.3	5.2	4.7	4.1	5.7
Rural	41.5	40.0	44.4	35.6	45.2

Fuente: Herrera, 2002: 84.

Para el 2001, la tasa de pobreza extrema fue de 24.4 por ciento, 9.4 puntos más que el año anterior, de los cuales 4.9 puntos se deben al cambio de metodología. En la zona urbana el aumento en la tasa de pobreza extrema fue de 5.8 puntos, de los cuales la mayor parte (4.2 puntos) responden al cambio metodológico. En las zonas rurales sucede lo contrario: la mayor parte del aumento —9.6 de 15.7 puntos de incremento— responde a la mayor pobreza y no a los cambios metodológicos (cuadro 2.16).

Con la nueva metodología y la nueva muestra, el INEI encuentra tasas de pobreza nunca antes vistas —ni en las ENAHO ni en las ENNIV— para algunos dominios.³² En el caso de la pobreza, la sierra rural y la selva urbana y rural presentan tasas tan altas como 83.3, 62.4 y 74 por ciento, respectivamente. Lo mismo sucede con la pobreza extrema para la sierra y la selva.

d. Relación entre pobreza y pobreza extrema

Una reducción sustancial en la tasa de pobreza extrema, siendo un hecho positivo, no significa que la pobreza total se reduzca. Puede implicar solamente un traslado de población en extrema pobreza a la condición de pobreza no extrema, manteniéndose y eventualmente

32. La comparación no puede ser hecha con las zonas rurales de las ENNIV 1985-86 y 1991 porque no se cubrieron distintos departamentos y dominios.

Cuadro 2.16
TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR DOMINIO GEOGRÁFICO
SEGÚN ENAHO, 2001, CON NUEVA METODOLOGÍA

DOMINIOS	POBREZA	POBREZA
		EXTREMA
Nacional	54.8	24.4
Urbana	42.0	9.9
Rural	78.4	51.3
Costa urbana	44.6	7.6
Costa rural	62.7	19.7
Sierra urbana	51.6	18.3
Sierra rural	83.4	60.8
Selva urbana	62.4	34.9
Selva rural	74.0	43.7
Lima Metropolitana	31.9	2.3

Fuente: Herrera 2002: 14.

aumentado la tasa de pobreza total. Lo realmente positivo es que se reduzcan, a la vez, las tasas de pobreza extrema y de pobreza total.

Para ilustrar esto representamos gráficamente la relación entre las tasas de pobreza y pobreza extrema en 1994 y 1997 así como sus variaciones entre estos dos años. Con estos tres gráficos es posible analizar las posiciones —conjuntas— de las tasas de pobreza y de pobreza extrema por dominios geográficos en relación a las tasas promedio nacionales y los cambios relativos entre ellos.

En los dos primeros gráficos los puntos más cercanos al origen son los que presentan menor pobreza y menor pobreza extrema. Si los puntos se desplazan hacia arriba habrá una mayor tasa de pobreza extrema y cuando se desplazan hacia la derecha se obtiene una mayor tasa de pobreza. De esta manera se observa que tanto para 1994 como para 1997: (i) las zonas rurales tienen tasas de pobreza extrema que están por encima de las tasas (promedio) nacionales y también tasas de pobreza mayores que las nacionales; (ii) Lima Metropolitana es la

Gráfico 2.1
POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO, 1994

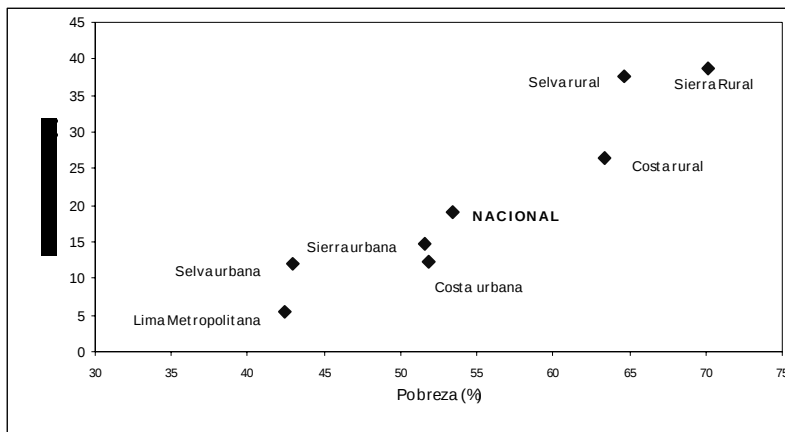


Gráfico 2.2
POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO, 1997

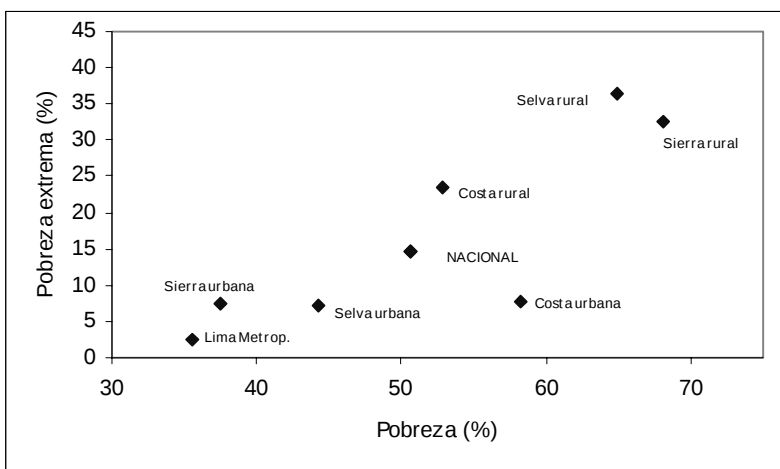
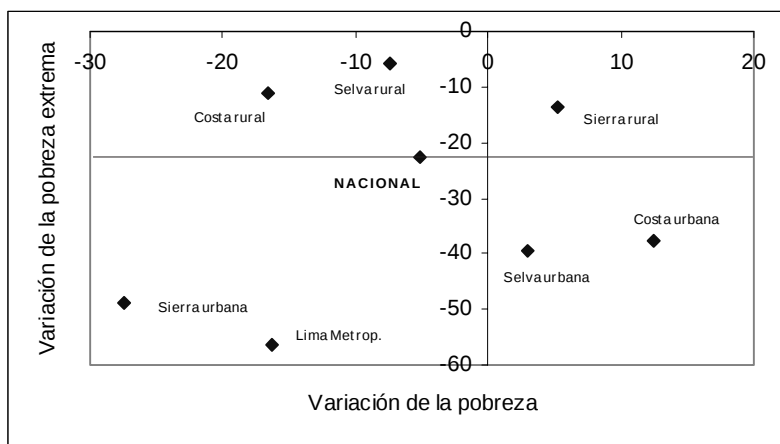


Gráfico 2.3

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA, 1994-97



que tiene las menores tasas (más cerca al origen); (iii) la sierra y selva urbanas se acercan al origen en 1997; y, (iv) la tasa de pobreza extrema disminuye en la costa urbana, a expensas del aumento de su tasa de pobreza (pasa de estar por debajo del promedio nacional a estar por encima, lo que significa un empeoramiento relativo).

En el tercer gráfico se presentan las variaciones porcentuales entre 1994 y 1997. El eje horizontal mide las variaciones en la tasa de pobreza y el vertical los cambios en la de pobreza extrema. Los puntos ubicados en el extremo inferior izquierdo son los que tienen las mayores reducciones relativas, y los que están en el extremo superior derecho son los que tienen, simultáneamente, las menores reducciones de las tasas de pobreza extrema —la tasa de pobreza extrema disminuye para todos los dominios— y un aumento de su tasa de pobreza. Apreciamos que: (i) En todos los dominios se observa una reducción de la tasa de pobreza extrema, desde los mayores descensos para Lima y la sierra urbana hasta los menores en el área rural —en las tres regiones geográficas—, por debajo de la reducción promedio nacional; (ii) la tasa de pobreza aumenta en la sierra rural y en la costa y selva urbanas. En estos tres casos, el aumento de la pobreza total se debe en parte a la reducción de la tasa de pobreza extrema.

En conclusión: (i) Los dominios geográficos que han mejorado, porque han visto reducir sus dos tasas y por encima del promedio nacional, son Lima y la sierra urbana; (ii) la mejoría de la costa y selva rurales en su tasa de pobreza les lleva a un empeoramiento relativo respecto a Lima y la sierra urbana en la tasa de pobreza extrema; (iii) en la selva y costa urbanas se observa una reducción de la tasa de pobreza extrema importante, por encima del promedio nacional, pero también un aumento de la tasa de pobreza; (iv) finalmente, la evolución de la sierra rural es la peor: aumenta la pobreza; y la pobreza extrema disminuye por debajo del promedio.

e. *Los indicadores FGT*

En varias de las mediciones de la pobreza se indica que la tasa de pobreza que se calcula corresponde a una familia de indicadores, denominado de tipo FGT (por sus creadores: Foster, Greer y Thorbecke), que miden la tasa, la intensidad o brecha y la desigualdad entre pobres.³³ Su finalidad, al distinguir por intensidad o brecha, a di-

33. Los indicadores que pueden definirse mediante la siguiente fórmula:

$$P_{\alpha} = (1/n) \sum_{i=1}^q [(Y_p - Y_i) / Y_p]^{\alpha}$$

donde Y_p = línea de pobreza

Y_i = consumo de la i -ésima persona pobre

n = total de la población

q = número de personas por debajo de la línea de pobreza

Si α es igual a 0 (denominado FGT0), el indicador P representa el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (la tasa de pobreza). Si α es igual a 1 (denominado FGT1), el indicador P puede interpretarse como la sumatoria de todas las brechas entre el ingreso de las personas pobres y la línea de pobreza, dividido entre la población total (n). Si se le divide entre el porcentaje de personas pobres —o se le multiplica por (n/q) — el resultado puede ser interpretado como la suma de dinero que necesitaría para hacer que todos los pobres lleguen al menos a estar sobre la línea de pobreza. Cuando α es igual a 2 (denominado FGT2), el indicador sirve como una medida de desigualdad entre los pobres, aunque se

ferencia de la tasa, es tener una base para propuestas de política para reducir la intensidad de la pobreza.

Moncada (1996), Escobal *et al.* (1998), Francke (1998) han calculado los indicadores $P_{\alpha=1}$ y $P_{\alpha=2}$ para la intensidad y desigualdad de la pobreza y la pobreza extrema. Todos coinciden en que siguieron el mismo patrón que la tasas de pobreza y de pobreza extrema a nivel nacional: un fuerte aumento entre 1985 y 1991 y una reducción entre 1991 y 1994. Adicionalmente, Escobal *et al.* (1998) estiman una reducción para ambos indicadores entre 1994 y 1996. Nuevamente, se puede observar que la situación en 1994 era mejor que la de 1991 pero sin llegar a los niveles de 1985. Desagregando por dominios podemos apreciar que la única región que experimentó una mejora en los indicadores FGT1 y FGT2 para la pobreza y la pobreza extrema es la selva.

f. La dinámica de la pobreza

Investigaciones recientes indagan acerca de la movilidad de la población entre los estados de pobreza y no pobreza, así como su permanencia en un determinado estado. La disponibilidad de datos panel de hogares en las ENNIV y las ENAHO ha permitido estos ejercicios. En ellos se critica la visión estática de la pobreza porque en ella se asumiría que:

[...] los pobres constituyen una categoría fija de hogares, los cuales presentarían características específicas y de carácter permanente. Implícitamente se ha postulado que no ha habido (o muy poca) movilidad económica de los hogares y que tampoco hubo mayor redistribución de recursos hacia los segmentos bajos de la distribución del ingreso (Herrera 1999: 103).

Como respuesta a esta limitación se distingue entre pobreza transitoria y pobreza permanente y se mide el grado de movilidad entre tres estadios posibles: pobre extremo, pobre no extremo y no pobre.

señala la dificultad de dar una exacta interpretación de este indicador. Para una explicación más extensa véase Moncada (1996).

Como ejemplo, Herrera estima que en 1997-1998 cerca de la mitad de los pobres fueron pobres transitorios, mientras que los pobres permanentes representaron el 22% de la población nacional.³⁴ Según este autor, poco más del 40% de los pobres extremos lograban cubrir la canasta básica y de ellos, la mitad logró salir de la pobreza. De los pobres no extremos, cerca al 40% salió de la pobreza y cerca al 20% cayó en la pobreza extrema. Sin embargo, las mejoras en las condiciones de vida de los hogares fueron diferentes entre zonas urbanas y rurales. En estas últimas (donde la incidencia de la pobreza es mayor) las salidas de la pobreza fueron menos frecuentes y las caídas en la pobreza más comunes. La conclusión a que llega Herrera (1999) es que en las zonas urbanas predominan los pobres transitorios, mientras que en las rurales predominan los permanentes.

4. Conclusiones

En Perú se ha transitado de los estudios sobre la distribución del ingreso a los estudios —mediciones— sobre la pobreza. Esta evolución responde a la necesidad de evaluar los efectos sociales de la aplicación de los programas de ajuste aplicados en el país. Se ha descuidado en los últimos años —con la excepción de Figueroa— el tema crucial de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso.

La investigación o las consultorías han seguido la agenda y en ocasiones la plantilla de los organismos multilaterales de financiamiento, que adicionalmente contrataron la realización de sucesivas encuestas ENNIV para proveer de las bases de datos necesarias para tales estudios. Su propósito fue tratar de probar que el ajuste no habría tenido los efectos nocivos que se esperaban y que en algún momento, con alguna nueva encuesta, empezaría a reducirse la mayor pobreza que los propios programas de ajuste crearon. Al margen de esta estrategia, se debe añadir que las ENNIV tuvieron muchos defectos y que una tarea pendiente es evaluarlas seriamente.³⁵

34. Herrera utiliza el panel de las ENAHO 1997-1998.

Existe coincidencia en que la pobreza en el país es sumamente elevada y que ha aumentado entre 1985-86 y 2001, no obstante, las dificultades señaladas para comparar entre diferentes mediciones. El peor momento fue 1991 y a partir de 1994 se observa una recuperación, la que se revierte entre 1997 y el 2000-2001. En cuanto a los resultados a mitad de la década debe insistirse en que la ENNIV de 1997 (Instituto Cuanto 1998) contradicen los de la ENNIV de 1996 en cuanto a la mejoría en el área rural y el agravamiento y concentración de la pobreza en Lima y el área urbana en general. Hasta 2001, incluso la pobreza extrema se mantiene elevada y constante comparada a 1997, tanto para el área rural como urbana.

Los estudios revisados se concentran en la medición de la pobreza. Los resultados de las mediciones apenas se interpretan en relación al contexto, no solo de la evolución macroeconómica o política en los períodos entre encuestas, sino en lo que respecta al momento o coyuntura —programas sociales, aumentos de salarios mínimos, campañas electorales y ciclo político— en la que se aplicaron las encuestas. En algunos casos se añade como una explicación ad hoc, una vez considerados los resultados de la medición, algunos rasgos de la evolución de la economía y hasta de la migración, sin mostrar evidencias.

Solo a título de ilustración digamos que: i. el período en que se aplicó la ENNIV de 1985-1986 se caracteriza por una fuerte reactivación, en el primer año del gobierno de A. García, con programas de empleo temporal como el PAIT, para mujeres y población de bajos ingresos, y el PROEM, así como con una sustancial recuperación del salario mínimo; ii. La encuesta de 1991 se aplica cuando aún repercute el impacto recesivo y sobre los ingresos del shock de agosto de 1990; iii. En 1994 se registra una recuperación del producto, un fuerte incremento de la inversión social del gobierno y se está en los inicios de la campaña electoral del gobierno; iv. En 1996 se vive la recesión después de la campaña electoral de 1994-1995; v. En 1997 existe una importante recuperación del producto aunque no se expresa en mejoras salariales; vi. Con la crisis de 1998-1999, los resultados, tanto de ENNIV como de ENAHO para el 2000, muestran un incremento generalizado de las tasas de pobreza, con excepción de dos dominios

(sobre siete) que son los de mayor nivel de pobreza, especialmente en la sierra rural. Volveremos sobre estos puntos en el capítulo III, cuando desarrollemos una propuesta de explicación de las causas de la pobreza en el Perú.

En general, se estudia la pobreza de manera descriptiva, se trata de mediciones con desagregaciones por dominios geográficos para la elaboración de políticas de alivio o reducción, pero no se ubican estas mediciones o políticas en un enfoque conceptual que explore las causas de la pobreza. Este es el tema que trataremos en el capítulo III, a continuación.

III. Pobreza estructural

1. Introducción

Este capítulo trata de las causas de la pobreza estructural, o sus causas estructurales, para el Perú, siguiendo el enfoque respectivo, expuesto a partir del esquema 1.2 del capítulo I. Sobre esta base se busca dar una explicación de la pobreza (y la desigualdad) de tipo estructural y de largo plazo. Primero se presenta una aplicación del enfoque estructural para el Perú. En segundo lugar, se analizan algunos indicadores de la pobreza permanente a nivel global y, seguidamente para las áreas rural y urbana. En el siguiente capítulo IV se analizan las causas estructurales —a partir del nivel macroeconómico o coyuntural— del mayor empobrecimiento reciente en el país, consecuencia del ajuste, las reformas liberales y las políticas macroeconómicas de estabilización implementadas.

En la medida que la estructura de la producción en Perú es sumamente heterogénea, los indicadores sobre la pobreza estructural pueden ser tratados para el conjunto de la economía solo como una primera aproximación. Se hace necesario separar los determinantes de la pobreza para el área rural, donde se concentra la incidencia de la pobreza permanente y extrema y para el área urbana donde —por la gran migración interna— se encuentra el mayor número de trabajadores en condición de pobreza.

2. Una aplicación del enfoque estructural

Existen varios estudios en los que se exponen las causas estructurales de la pobreza permanente en el Perú, en particular, sobre la pobreza rural. Presentaremos brevemente los argumentos de un trabajo reciente, para luego esbozar un contraste con algunos indicadores relevantes relativos a la estructura de la economía que afectan las condiciones de trabajo y de vida de la población.

John Sheahan, quien estudia las tendencias estructurales de evolución de la economía peruana, en su último trabajo, *La economía peruana desde 1950, Buscando una sociedad mejor* ([1999], 2001), precisamente señala que: “[...] en el Perú: la estructura de su economía pone obstáculos más severos que lo normal en otros países para una reconciliación entre el éxito económico y los avances hacia una sociedad más justa” (2001: 16). Su interpretación de lo sucedido le sugiere que:

[...] el país logró avances en su capacidad productiva y en la estabilidad de su economía durante la década de los noventa —comparada con las precedentes— pero no está logrando progreso en los campos del empleo productivo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, ni en la reducción de la dependencia externa (Sheahan 2001:17).

Al efectuar el balance desde 1950 a la fecha, Sheahan (2001: 89), en la misma línea, apunta a tres factores estructurales que hacen el progreso de Perú difícil:

(1) la falta de oportunidades adecuadas de empleo productivo para la gente que sale de la agricultura, así como para la que ingresa en a la fuerza laboral con más educación que en el pasado; (2) la correspondiente debilidad de los salarios reales y las ganancias reales del autoempleo en el sector servicios, que contribuyen a la pobreza y a la alta desigualdad; (3) la lentitud del sector industrial en elevar la productividad, lograr el cambio técnico y fortalecer su capacidad para competir en los mercados externos.¹

1. En Verdera (1997: 192) se propone que los obstáculos al crecimiento —entendido como desarrollo del empleo asalariado— provienen de la estructura productiva,

En su capítulo VI, dedicado a la pobreza y desigualdad, Sheahan (2001: 146) revela su veta estructuralista en el análisis de las causas de la pobreza y la desigualdad, de clara inspiración en Nurkse (1966):

La causalidad no se mueve en líneas rectas sino en círculos que se interceptan. La pobreza puede, en un sentido, ser explicada por la baja productividad y el débil crecimiento económico. Pero la baja productividad de la mayoría de la fuerza laboral es principalmente un resultado de la desigualdad social, del bloqueo del acceso a la educación, la capacitación, a la tierra y el capital. La alta desigualdad en la distribución del ingreso no es el resultado de contribuciones sobresalientes a la producción por parte de la minoría rica; es debida principalmente a la restricción de oportunidades para la mayoría (Sheahan e Iglesias 1998).

Sheahan (p. 147) se propone tratar de “[...] cuáles son los principales factores que explican la incidencia de la pobreza”.

Al considerar quiénes son los pobres y por qué, Shehan (2001: 155) se ocupa de las características principales de la población pobre, reconociendo que son similares para determinados grupos. Así dirá:

La pobreza es mayor entre los habitantes de las áreas rurales, aquellos con bajos niveles de educación, y aquellos cuya lengua materna es el quechua u otra lengua indígena. En términos de actividad económica, es mayor entre los trabajadores agrícolas, los que no tienen un salario y los trabajadores independientes tanto en áreas rurales como urbanas.

Indica a continuación que dos tercios del total de la población en pobreza extrema estaban en la agricultura, y dos categorías ocupacionales —independientes y trabajadores familiares no remunerados, tanto en la agricultura como en las ciudades— representaban casi cuatro quintos.²

más específicamente, de la incapacidad de la economía de absorber como empleo asalariado a la creciente fuerza laboral. Ello se debe a que la baja productividad conduce a que el costo interno de reproducción de la fuerza laboral sea muy caro, pese a que el estándar o nivel de vida es muy bajo, comparado a países desarrollados o semidesarrollados.

2. En base a información para 1994 del Instituto Cuánto y UNICEF 1996: 28.

Las causas —los factores determinantes— de la pobreza según Sheahan (2001:156) han sido:

(1) la prolongada falla de la sociedad en proveer acceso a la educación en las áreas rurales. Esta falta de acceso los ha perjudicado mucho, restringiendo su movilidad, productividad y sus ingresos potenciales; (2) también ha empeorado la pobreza en la agricultura por el rápido crecimiento de la fuerza laboral rural en relación a la oferta de tierra agrícola para que puedan trabajar; (3) la pobreza entre los trabajadores urbanos, especialmente entre aquellos obligados a formar parte del sector informal, se ha agravado por las persistentes deterioradas condiciones de empleo, en especial por el lento crecimiento del empleo en el sector privado de 1970 a 1990.

Al referirse a las causas de la desigualdad, que está a la base de la pobreza, Sheahan (2001: 163) —siguiendo a Nurkse (1966)— reitera que:

[...] una buena parte de la desigualdad en el Perú (se puede) explicar en términos de la oferta relativa de factores de producción. La mano de obra no calificada ha sido excesiva en relación a la tierra cultivable en la agricultura y en relación con el capital en las actividades no agrícolas.

Prosigue Sheahan (2001: 173) con su argumentación de corte estructural: “En los países en los que la mano de obra no calificada crece rápidamente y la propiedad de los activos está altamente concentrada, las fuerzas del mercado provocan sistemáticamente una alta concentración del ingreso”. Las relaciones van de las tendencias demográficas, la falta de oportunidades de educación para la mayoría, la concentración de la propiedad de activos hasta su resultado: la extrema desigualdad en la distribución, la que está a la base de la pobreza estructural.

3. Indicadores de pobreza estructural

Como señaló Nurkse ([1953], 1966: 17 y 27), siguiendo a A. Smith, la variable clave por la que no se desarrollan los mercados —y no se incrementan los ingresos— de los países insuficientemente desarro-

llados es la baja productividad, que a su vez obedece en gran parte a la falta de capital real y a la falta de estímulos a la inversión. Nurkse popularizó la noción de círculo vicioso de la pobreza, destacando cómo la relación circular aflige la acumulación de capital (1966: 13). Sheahan centra también la atención en la baja productividad.

En el caso de Perú se encuentra, en efecto, un muy bajo nivel de productividad global y en la mayoría de sectores económicos o ramas de actividad, así como una enorme y, al parecer, creciente heterogeneidad entre sectores.

a. Producto por trabajador

Como primera aproximación a la estructura de la economía peruana es necesario considerar la relación entre la distribución o composición del PBI y de la fuerza laboral o PEA ocupada, por ramas de actividad para los años censales 1981 y 1993 y para el 2000, según la Encuesta ENAHO a nivel nacional. Sobre esta base en el cuadro 3.1 se estima el PBI por trabajador en promedio, esto último, aún reconociendo la enorme heterogeneidad productiva al interior de cada rama de actividad.

Lo que se observa es que el empleo en el país se concentra de manera continua en cuatro grandes ramas de actividad: agricultura, servicios, comercio e industria manufacturera. Estas cuatro ramas representaron el 85.2%, 84.6% y 85.5% de la PEA ocupada, respectivamente en 1981, 1993 y 2000.³

En los mismos años, el PBI muestra un patrón de concentración muy distinto. Las ramas de finanzas, minería y transporte y comunicaciones se encuentran entre las ramas con una importante contribución al PBI, junto a la industria, comercio, agricultura —aunque disminuyendo— y servicios.

El resultado de comparar estas dos distribuciones tan disímiles es que el PBI por trabajador ocupado muestra valores muy dispares

3. La PEA ocupada cuya rama de actividad no fue especificada en los censos, de 3.4% en 1981 y 10.5% en 1993, fue distribuida entre las ramas de actividad.

Cuadro 3.1
PERÚ: PBI, PEA OCUPADA Y PBI POR TRABAJADOR POR RAMAS DE ACTIVIDAD,
1981-2000

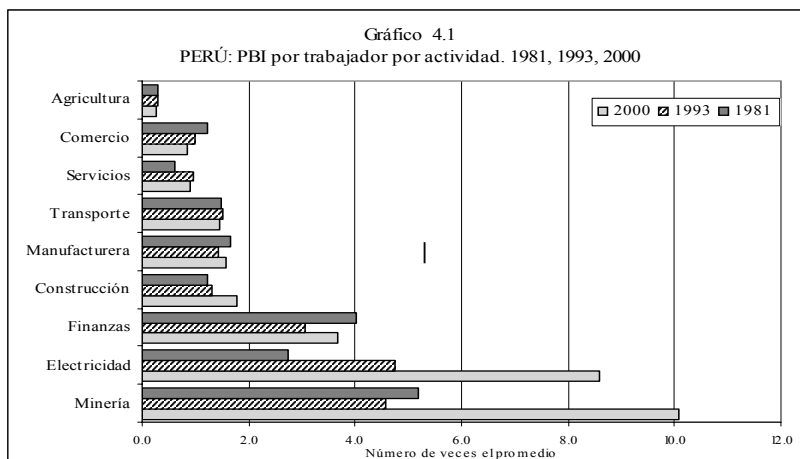
RAMAS DE ACTIVIDAD	PEA OCUPADA (%) a/			PBI (%) b/			PBI/PEA OCUPADA		
							a/ c/		
							Veces el promedio =1		
	1981	1993	2000	1981	1993	2000	1981	1993	2000
Agricultura	37.5	31.8	32.2	11.4	9.1	8.6	0.3	0.3	0.3
Minería	2.4	1.1	0.6	12.4	5.1	5.9	5.2	4.6	10.1
Manufacturera	12.6	12.6	10.5	21.0	17.9	16.5	1.7	1.4	1.6
Electricidad	0.4	0.3	0.3	1.1	1.6	2.3	2.7	4.8	8.6
Construcción	4.5	3.8	3.4	5.4	5.0	6.1	1.2	1.3	1.8
Comercio	14.4	21.3	23.7	17.6	21.2	19.8	1.2	1.0	0.8
Transporte y Com.	4.7	5.6	6.3	6.9	8.5	9.2	1.5	1.5	1.5
Finanzas	2.9	4.5	4.0	11.7	13.7	14.6	4.0	3.1	3.7
Servicios	20.7	18.9	19.1	12.6	18.0	17.2	0.6	1.0	0.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.0	1.0	1.0
(Absolutos)	4,269	6,604	11,114	197,050	87,375	121,267	46.2	13.2	10.9

Fuentes: Para PEA ocupada Censo 1981 (cuadro 17); Censo 1993 (cuadro 40) y para 2000, INEI-MTPS, ENAHO, tercer trimestre. Para PBI: INEI, 1993 (cuadro 9.13); 1997 (cuadro 9.8); 2000, INEI, Sitio Web. Precios de 1994.

Notas: a/ Los totales (última fila) en miles; b/ Los totales (última fila) en millones; c/ Los coeficientes PBI-PEA ocupada representan el número de veces respecto al promedio = 1.

entre ramas de actividad. Tanto en el cuadro 3.1 como en el gráfico correspondiente se da cuenta de niveles de PBI por trabajador ocupado muy elevados y fuertemente crecientes en minería, electricidad y finanzas. En cambio, se obtienen por contraste niveles de PBI por trabajador extremadamente bajos —y disminuyendo entre 1993 y 2000— en agricultura, servicios y comercio. El ratio de los promedios de PBI/trabajador entre minería y agricultura fue de 17,3 veces a 1 en 1993 y de 33,7 veces en 2000, esto es, casi el doble.⁴

Gráfico 3.1
PERÚ: PBI POR TRABAJADOR POR ACTIVIDAD 1981, 1993, 2000



Estas son las bases estructurales de la pobreza y de la persistente heterogeneidad de la economía peruana. Mientras no se modifique esta estructura no se podrá mejorar el empleo y reducir la pobreza permanente. En base a las cifras promedio se da cuenta de por qué los trabajadores en condición de pobreza se ubican en la agricultura y en los servicios y el comercio urbanos, como destaca Sheahan. La extremadamente baja productividad de los trabajadores en ramas de actividad que concentran una gran proporción de los mismos lleva a que obtengan —en promedio— muy bajos ingresos. La alta o baja productividad tiene su reverso en la baja o alta absorción de empleo. En otras palabras, el grado de absorción de empleo por unidad de producto (el coeficiente Empleo-PBI) en las ramas más dinámicas es muy bajo, mientras que es muy elevado en las que se encuentran, en promedio, estancadas o en retroceso.

- Debe empero notarse el fuerte —e inexplicable— descenso de la participación de la minería e hidrocarburos en el PBI entre 1981 y 1993. Ello podría deberse en parte al traslado de la actividad de refinación de la minería e hidrocarburos a la industria manufacturera.

Como una explicación estructural de este resultado se puede citar la apreciación de Sheahan (2001: 163) sobre la relación entre las actividades agrícolas e intensivas en empleo y las actividades no agrícolas intensivas en capital:

Estas relaciones ejercen una presión persistente en contra de los ingresos [y la productividad, FV] de la mano de obra no calificada y a favor de ingresos más altos para la minoría con calificación y capital. Una posible corrección [...] —promover exportaciones intensivas en mano de obra— [...] ha sido inhibida por las fuertes ventajas comparativas del país en el sector minero, intensivo en capital, y por una estrategia de desarrollo que no favoreció la diversificación de exportaciones. En este contexto, una desigualdad relativamente alta no resulta para nada sorprendente.

En el cuadro 3.2 se presentan las tasas de crecimiento del empleo y del PBI por ramas de actividad, sobre la base de las cifras absolutas. En materia de empleo las ramas en las que más creció entre 1981 y 2000 son comercio, transporte y comunicaciones, finanzas y en 1993-2000, también agricultura, servicios y construcción.⁵ En cambio, se reduce la participación de la minería e hidrocarburos en el empleo entre 1981 y 2000 y crece comparativamente poco el empleo manufacturero.

El PBI cae en todas las ramas —entre -3.1 en servicios y electricidad y -6.8% en minería entre 1981 y 1993, y aumenta de manera desigual entre 1993 y 2000. En este último período de siete años crecen más electricidad (14.6%), construcción (9.9%), minería (8.5%), y a la menor tasa, manufactura (4%), comercio (4.2%) y agricultura (4.4%), tres de los cuatro sectores que absorben más empleo.

Como efecto combinado de lo anterior, la última columna del cuadro 3.2 muestra que el PBI-PEA ocupada subió mucho en minería

5. La comparación entre las cifras del Censo de Población de 1993 y la Encuesta de 2000 no es aceptable, especialmente en los niveles absolutos y en los niveles de las tasas de crecimiento de la PEA ocupada. El censo la subestima y la encuesta tiende a sobrestimarla, dando por resultado niveles muy elevados en algunas ramas. No obstante, la comparación entre ramas podría tener cierta validez, si se presume que la sub o sobrestimación se da por igual en todas ellas.

Cuadro 3.2
PERÚ: CRECIMIENTO DE PEA OCUPADA, PBI Y PBI
POR TRABAJADOR POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1981-2000

RAMAS DE ACTIVIDAD	TASAS DE CRECIMIENTO (%)					
	PEA OCUPADA		PBI		PBI/PEA OCUPADA	
	1981-1993	1993-2000	1981-93	1993-2000	1981-93	1993-2000
AGRICULTURA	2.6	10.0	-5.4	4.4	-6.1	-3.3
MINERÍA	-2.3	-1.8	-6.8	8.5	-6.2	11.7
MANUFACTURERA	4.6	5.8	-5.2	4.0	-6.3	-1.3
ELECTRICIDAD	2.1	5.1	-3.1	14.6	-4.2	7.0
CONSTRUCCIÓN	2.7	7.2	-4.9	9.9	-5.8	1.8
COMERCIO	10.8	12.4	-3.9	4.2	-6.4	-4.4
TRANSPORTE Y COMUN.	7.1	12.8	-3.8	7.2	-5.9	-3.0
FINANZAS	11.5	7.2	-4.0	6.8	-6.5	-0.2
SERVICIOS	3.4	10.0	-3.1	4.7	-4.6	-3.1
TOTAL	4.6	9.8	-4.6	5.5	-5.9	-2.5

Fuentes: Censos y ENAHO; INEI; Precios de 1994.

(11.7%) y electricidad (7%), mientras que cayó en comercio (-4.4%), agricultura (-3.3%) y servicios (-3.1%).

En síntesis, la evidencia reciente de la estructura productiva refuerza la concentración del crecimiento en pocas ramas de actividad, las mismas que no absorben empleo de manera significativa. Los sectores más intensivos en empleo no solo tienen bajo PBI/trabajador, sino que además, en ellos este ratio disminuye. ¿Cómo salir de la pobreza con estas condiciones de producción, empleo y productividad aparente?

b. PEA por rama de actividad y categoría ocupacional

El siguiente paso es reparar en la composición de la PEA ocupada por ramas de actividad según la categoría ocupacional de los trabajadores.

Según la información censal, la mayor proporción de trabajadores por cuenta propia, o independientes —respecto a la PEA ocupada de sus ramas— se encuentran en agricultura (52.5% en 1993) y comercio (58.4%) y, además, en las actividades no especificadas.⁶ A ellos habría que sumarle los Trabajadores Familiares No remunerados, categoría que se duplicó pasando de 5.1% a 9.9% para el total de los ocupados entre 1981 y 1993. Este aumento se hizo a costa de trasladar parte de los independientes, que disminuyen su participación en el empleo nacional de 41.5% a 35%. El traslado se da principalmente en agricultura y comercio.⁷ Existe, por tanto, una superposición entre condición de pobreza en las ramas de agricultura y comercio y la condición de trabajador independiente o por cuenta propia, esto es, con baja o nula cantidad y calidad de tierra y medios de producción o activos, tal como señala Sheahan.

Se observa por contraste en el cuadro 3.3 que: (i) el porcentaje de la PEA asalariada (suma de obreros y empleados) en el total de la PEA ocupada se mantiene prácticamente invariable entre 1981 y 1993, descendiendo apenas de 45.9% a 45.3% del empleo nacional; (ii) Las mayores concentraciones de obreros en 1993 —respecto del empleo en la rama de actividad— se dan en minería (58.6%), construcción (54.7%) y manufactura (40.3), aunque en todos estos sectores la proporción de obreros decrece respecto a 1981; (iii) Los sectores con mayor concentración de empleados son los servicios, tanto finanzas (69.2%) como servicios sociales (68.3%) y electricidad, gas y agua (64.4%). En este último caso, la suma de obreros y empleados da

6. La información de las encuestas de hogares no permite desagregar por ramas de actividad —para luego descomponer por categorías ocupacionales— como se puede efectuar con el censo, en razón del bajo número de casos en varias ramas, dado los tamaños de muestra.

7. El resultado censal de 1993, comparado con el de 1981, presenta un traslado de trabajadores —en verdad trabajadoras— de la categoría Independientes o cuenta propia, a Trabajadores familiares no remunerados (TFNR). Otro tanto se hizo luego en las encuestas de hogares urbanas. La idea que se aplicó es que si en un hogar trabajan los dos esposos, uno, generalmente el hombre, es el independiente y la esposa pasa a ser clasificado como TFNR. Véase al respecto Verdera 1994.

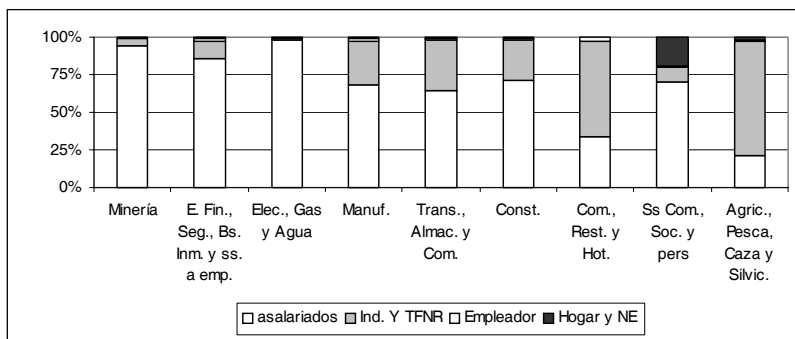
Cuadro 3.3
PEA OCUPADA MAYOR DE 15 AÑOS POR RAMA DE ACTIVIDAD,
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1981 Y 1993 (PORCENTAJES)

RAMAS	AÑOS	OBRAERO	EMPLEADO	INDE- PENDIEN.	PATRÓN	TFNR	HOGAR	NE	TOTAL
Agricultura, pesca, caza y silvicultura	1981	19.1	1.7	65.3	0.7	11.4	-	1.7	1830.3
	1993	26.1	1.3	52.5	1.8	18.4	-	0.0	1882.3
Explotación de minas y canteras	1981	69.2	25.3	4.1	0.8	0.2	-	0.4	103.8
	1993	58.6	25.4	10.3	2.1	3.6	-	0.0	69.1
Industrias manufactureras	1981	47.5	20.7	27.4	1.8	2.0	-	0.7	563.5
	1993	40.3	22.0	28.5	2.4	6.7	-	0.0	745.5
Electricidad, gas y agua	1981	49.1	48.6	1.6	0.4	0.1	-	0.3	18.1
	1993	35.6	64.4	0.0	0.0	0.0	-	0.0	17.5
Construcción	1981	62.1	9.5	26.6	1.0	0.4	-	0.6	194.8
	1993	54.7	11.8	26.7	2.5	4.3	-	0.0	224.1
Comercio, restaur. y hoteles	1981	12.2	21.8	61.1	2.7	1.8	-	0.4	648.0
	1993	10.1	20.9	58.4	5.3	5.3	-	0.0	1262.0
Transporte, almac. y comunicaciones	1981	34.7	29.4	33.7	1.1	0.4	-	0.6	208.8
	1993	24.9	31.5	37.3	2.5	3.8	-	0.0	331.4
Establec. finan., segur., bs. Inm.	1981	12.7	72.6	11.6	2.3	0.2	-	0.5	124.1
	1993	11.1	69.2	15.1	3.2	1.6	-	0.0	266.5
Servicios comun. soc. y personales	1981	13.0	57.0	9.6	0.6	0.2	19.5	0.2	969.4
	1993	3.3	68.3	5.5	1.1	0.5	21.1	0.1	1115.2
Actividades no especificadas	1981	28.5	8.7	20.9	0.8	6.8	-	34.3	226.9
	1993	13.8	14.7	11.7	1.6	22.8	-	35.5	690.3
Total	1981	24.1	21.8	41.5	1.2	5.1	3.9	2.5	4887.7
	1993	20.2	25.1	35.0	2.5	9.9	3.6	3.7	6603.8

Fuente: Censo de Población de 1981 (cuadro 7) y Censo de Población de 1993 (cuadro 42).

cuenta del total del empleo en la rama; (iv) En 1993 el empleo asalariado —empleados y obreros— predomina de manera significativa en minería (84%), establecimientos financieros (80.3%) y, también, aunque en menor medida, en industria (62%), construcción (66.5%) y servicios (71.6%).

Gráfico 3.2
PERÚ PEA OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1981

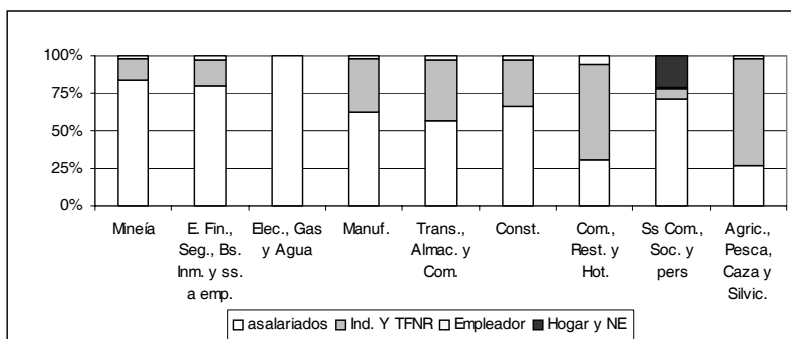


Por último, se acrecienta el porcentaje de trabajadoras del hogar en el sector servicios, pasando de 19.5% en 1981 a 21.1% en 1993. Se trata, en general por el origen andino y el bajo nivel de educación de las trabajadoras, de un grupo ocupacional que se encuentra en gran medida en relaciones de trabajo semiserviles.

Estas cifras muestran una polarización entre las actividades predominantemente de baja productividad, especialmente la agricultura y el comercio, en las que predominan los trabajadores independientes, y las ramas de elevada productividad en las que predominan los asalariados, especialmente los empleados, como es el caso de finanzas y electricidad. Faltaría hacer una desagregación por tamaño de empresa para terminar de dar cuenta de las diferencias de productividad y de remuneraciones. Los gráficos 3.2 para 1981 y 3.3 para 1993 muestran el grado de asalarimiento por rama (de izquierda a derecha de los gráficos, parte blanca de barras) o la presencia de trabajadores independientes (de derecha a izquierda, parte gris de las barras).

Es necesario resaltar que detrás del comportamiento de las familias que se analizan en los estudios convencionales —que se centran en los atributos individuales para medir la pobreza o evaluar el uso de activos— se encuentra esta estructura de la economía, con trabajadores ocupados en estas ramas y en estas categorías ocupacionales, y

Gráfico 3.3
PERÚ PEA OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1993



su situación como grupos de trabajadores —como proponen desde Chenery hasta Sheahan— se explica por su ubicación en esta estructura.

Estudiar la pobreza en un país como el Perú requiere, por tanto, analizar especialmente las condiciones de producción y de trabajo de las personas y no solo sus condiciones de vida —resultado de su ubicación productiva y laboral—, poniendo la atención principalmente en los trabajadores independientes en agricultura en el área rural, y en comercio en el área urbana.

La estructura de la economía peruana —presentada a fin de ubicar a los grupos de trabajadores— está orientada principalmente a la exportación primaria, intensiva en recursos naturales no renovables, con bajo valor agregado y baja intensidad de empleo, y a partir de la década de 1990 a la expansión de la provisión privada de servicios públicos. El crecimiento del PBI liderado por las exportaciones o el procesamiento básico de materias primas y a los servicios públicos intensivos en capital y tecnología de punta, no van a generar por sí mismos los puestos de trabajo que el crecimiento de la oferta de trabajo requiere, por no ser intensivos en uso de mano de obra. Se necesita, por tanto, modificar la composición por ramas de actividad de la economía para ampliar las fuentes de demanda de trabajo a través del fomento a la inversión sectorial.⁸

Sheahan (2001: 175) concluye su capítulo sobre pobreza señalando que: “La pobreza en el Perú ha sido más alta que lo debiera haber sido, principalmente debido al bloqueo de las oportunidades para una gran parte de la población rural y a las débiles condiciones de empleo en las actividades urbanas”. En las dos próximas secciones se exploran las causas de la pobreza rural y la pobreza urbana.

4. Las causas de la pobreza rural

a. *El problema*

Tanto la revisión de los estudios sobre la medición de la pobreza en el país como la información presentada en las secciones anteriores, nos lleva a separar las causas de la pobreza rural de las de la pobreza urbana. En el caso de la población en las áreas rurales la pregunta que formula Sheahan es qué bloquea sus oportunidades.

El Perú, como los países andinos vecinos, Ecuador y Bolivia, se encuentran en una situación de lento tránsito —si es que no está del todo detenido— de sus economías rurales empobrecidas a economías urbanas con poco dinamismo. Así lo señalan De Janvry *et al.* (1989:101):

Las estimaciones de la FAO de finales de los años setenta y principios de los ochenta muestran que el porcentaje de población rural en situación de pobreza absoluta continuaba siendo asombrosamente alto, alcanzando porcentajes de 66.5% en Ecuador, 67% en Colombia, 68% en Perú, 73% en Brasil, 78% en Haití y 85% en Bolivia. Incluso antes de la crisis de los ochenta, la pobreza rural tenía evidentemente determinantes estructurales a largo plazo, cuya erradicación era resistente al crecimiento económico.

De una parte, como hemos visto, la productividad del trabajo en la agricultura es muy baja, por lo que no se genera un excedente de producción agrícola lo suficientemente grande como para abastecer

-
8. Mientras ello ocurre, una parte significativa del excedente de la economía de exportación y de las ganancias de productividad del sector moderno de servicios públicos debería contribuir —vía la política fiscal— a aumentar la inversión en sectores intensivos en empleo y, de esta manera, contribuir a expandir el mercado de interno y el empleo.

las ciudades, y de otro, los trabajadores que migran a las ciudades se ubican en el comercio y en algunos servicios de baja calidad, también a muy bajos niveles de productividad. No tienen, en consecuencia, capacidad de consumo y no representan un mercado que se expanda a un ritmo de crecimiento importante.

Entre las causas de la pobreza rural se pueden destacar dos aspectos centrales. Uno, es el patrón de concentración en la tenencia de la tierra, y el otro, es los bajos rendimientos de la tierra. La dotación de tierra por unidad agropecuaria familiar es insuficiente y la tierra es también de calidad muy pobre. Ciertamente, el señalamiento de estas causas no es en absoluto original y más bien sorprende que no sean objeto de mayor estudio. Por ejemplo, De Janvry *et al.* sostiene que, “La principal causa de la pobreza rural es, sin lugar a dudas, la falta de acceso a suficientes tierras y la baja productividad en el uso de estas para la mayor parte de la población rural” (De Janvry *et al.* 1989: 101).

Al mismo tiempo, refiriéndose siempre a América Latina, añaden que:

[...] la disponibilidad de fuentes no agrícolas de ingresos también es crucial en la determinación del nivel de ingresos familiares en las unidades subfamiliares [...] es probable que hasta dos tercios de las familias campesinas deriven más de la mitad de sus ingresos de fuentes no agrícolas, principalmente por salarios tanto en este sector como en una amplia variedad de actividades diferentes, muchas de las cuales están ligadas a la agricultura a través de vínculos de consumo directo, indirecto y final. Por tanto, cualquier estrategia cuyo objetivo sea reducir la pobreza rural debe tratar no solo los aspectos de acceso a la tierra (reforma agraria y esquemas de colonización) y de productividad laboral en las parcelas familiares y sub-familiares (programas de desarrollo rural), sino también los aspectos relacionados con la creación de empleos y el nivel de salarios que se pagan en el sector agrícola y en actividades rurales no agrícolas (De Janvry *et al.* 1989: 102).

En la misma línea, Sheahan señalará que en las zonas rurales el principal problema es que:

[...] la escasez de tierras de cultivo en las que trabajar, en relación al tamaño de la fuerza laboral agrícola hace extremadamente difícil para la mayoría

de las personas en el sector rural producir lo suficiente para salir de la pobreza. Mientras que el trabajo es abundante y la tierra no lo es, el sistema de precios opera fuertemente para mantener bajos los ingresos rurales (Sheahan, 1999: 60).

Por ello, este autor sostiene que la causa principal de la masiva pobreza rural y de la caída del producto agrícola *per cápita* es: “[...] un desbalance cada vez peor entre el crecimiento de la fuerza de trabajo agrícola y la población del país, en relación a la disponibilidad y productividad de las tierras aptas para la agricultura”. (Sheahan 1999: 79). A renglón seguido, Sheahan (1999: 79-80) concluye que los cambios en las condiciones económicas y políticas eliminaron antiguas formas de dominación, “[...] pero no pudieron por sí mismas remediar la pobreza rural: la básica escasez de tierra y la debilidad de la productividad mantuvieron bajos los ingresos rurales”.

Según la clasificación de las formas de pobreza rural del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, el tipo de pobreza rural que tiene el país corresponde a la pobreza endémica. Se trata de la pobreza causada por la pobreza de recursos y la baja productividad. Los grupos en pobreza endémica son los pequeños tenedores de tierra. Padecen de aislamiento, alienación, y carencia total de acceso a la tecnología y al crédito (citado por Gordon y Spicker 1999: 116).

Parece claro que para tratar de las causas de la pobreza rural debe ponerse la atención, no tanto en el comportamiento individual de las familias pobres como en la concentración en la propiedad de la tierra, y los diversos procesos que la rodean, y en la productividad de los factores, en particular en el rendimiento de la tierra por cultivos.

b. Tenencia de la tierra y pobreza

Existe consenso en que lo que caracteriza las sociedades rurales andinas es el predominio de un gran número de pequeñas unidades de producción agropecuaria (Figuerola 1998: 85). Hamermesh (1993:365) lo extiende a los países en desarrollo: “La característica de la población rural en las economías en desarrollo es el pequeño propietario de

tierra”. No existe, en cambio, consenso que para entender las causas de la pobreza rural debe partirse de la estructura de la propiedad. Como se citó, para De Janvry *et al.* la principal causa de la pobreza rural es, sin lugar a dudas, la falta de acceso a suficientes tierras y la baja productividad en el uso de estas para la mayor parte de la población rural (De Janvry *et al.* 1989:101).

En cambio, para Figueroa (1998:96) —apoyándose en otra cita de De Janvry y Sadoulet (1995)— la causa sería el poco desarrollo de los mercados, sea que no existen o que se encuentran escasamente desarrollados. Se debe precisar que mientras Figueroa se refiere al “medio rural”, De Janvry y Sadoulet se refieren a que muchos mercados fallan porque no existen, o porque existen costos de transacción asociados a ellos que es más ventajoso para los agentes realizar sus transacciones mediante arreglos diferentes al mercado. (De Janvry y Sadouler 1995, citado por Figueroa 1998: 96, nota 5). En todo caso, se puede mediar señalando que si la gran mayoría de la propiedad de la tierra está concentrada en muy grandes terratenientes no existirá mercado de tierras.

Figueroa (1998: 91) busca refutar “La teoría estructuralista que intenta explicar la pobreza rural por la excesiva concentración de la propiedad agrícola. El sistema de latifundios y minifundios sería una limitación al desarrollo rural (Rodríguez, 1980)”. Dado esto, señala que se efectuaron reformas agrarias importantes en Bolivia y Perú y que los datos muestran que el grado de concentración disminuyó en todos los países, pero la pobreza no se redujo. Pasa a comparar la evolución del coeficiente de Gini para medir la concentración de la propiedad agraria en los países andinos (cuadro 3.3 en Figueroa 1998: 91) y encuentra que en Perú el coeficiente Gini se redujo de 0.74 en 1961 a 0.70 en 1972, tres años después de la reforma agraria de 1969, y a 0.61 en 1984 (excluyendo cooperativas, esto, es subestimando el grado de concentración).⁹ Su conclusión es que el potencial de la reforma agraria para reducir la pobreza rural es muy limitado. Como argumento señala que el ingreso agrícola per cápita es muy bajo comparado al

9. Encuentra resultados parecidos para Bolivia y Ecuador.

nacional per cápita y, por ello, aunque se llegara a la completa igualdad en el campo, la pobreza no se reduciría mucho.

El planteamiento de Figueroa expuesto tiene cuando menos dos puntos débiles: (1) un coeficiente de Gini de 0.61 en 1984 es aún sumamente alto, refleja una gran concentración de la propiedad. Sucede que la reforma agraria peruana no fue una reforma agraria típica. Respetó grandes concentraciones de tierra bajo diversas formas asociativas y marginó a los pequeños propietarios; (2) una reforma agraria no consiste, no debe ser vista, como un proceso que actúa solo sobre un aspecto, la redistribución de la propiedad de la tierra. Además que no se hizo una redistribución importante, como se esperaba, dejó incólumes los problemas y limitaciones asociadas a la concentración: poderes locales, bajísimo nivel de educación e inexistencia de mercado de tierras. El régimen de propiedad previo a la reforma era la base de un sistema que restringía las oportunidades de la población. La concentración de la tierra prosiguió en lo fundamental, así como los mecanismos que impiden que la población rural se integre a una economía y una sociedad modernas. A continuación se presentan datos más recientes de la concentración de la propiedad.

c. *La tenencia de la tierra en Perú*

La información más reciente sobre tenencia de la tierra en Perú muestra un elevado grado de concentración. Según el último Censo Nacional Agropecuario de 1994, 3.1% de las unidades agrícolas (productores) concentraban 77.6% de la superficie bajo cultivo, mientras que 70.3% de las unidades (productores) con tamaño hasta de 4.9 ha, contaba con solo 5.8% de la superficie (cuadro 3.4).

Este patrón de aguda concentración es común a muchos países latinoamericanos con elevada pobreza rural. En el caso del Perú, como se muestra en el cuadro 3.5 la estructura altamente concentrada de tenencia de la tierra no se ha modificado de manera significativa entre 1961 y 1994, a pesar de haberse llevado a cabo una controvertida reforma agraria a partir de 1969, la que en lo esencial no redistribuyó la tierra. En 1961, el 83.6% de las unidades agropecuarias contaban

Cuadro 3.4

PERÚ: NÚMERO DE PRODUCTORES Y SUPERFICIE DE LAS UNIDADES AGROPECUARIAS (UA) QUE CONDUCEN, SEGÚN TAMAÑO, 1994

TAMAÑO DE LA UA	PRODUCTORES A/	%	SUPERFICIE B/	%	SUPERFICIE HA/ PRODUCTOR
Menores de 0.5 ha.	210.6	12.1	50.3	0.1	0.24
De 0.5 a 4.9 ha.	1014.1	58.2	2018.4	5.7	1.99
De 5 a 9.9 ha.	245.1	14.1	1624.6	4.6	6.63
De 10 a 19.9 ha.	135.2	7.8	1772.7	5.0	13.11
De 20 a 49.9 ha.	84.1	4.8	2442.6	6.9	29.04
De 50 y más ha.	53.2	3.1	27418.7	77.6	515.39
Total	1742.3	100.0	35327.2	100.0	

a/ En miles. Solo se considera a los productores con UA que tienen tierras trabajadas.

b/ En miles de hectáreas.

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario de 1994, Lima: INEI, 1995, tomo II, cuadro 23, p. 219.

con el 5.8% del área bajo cultivo, en tanto que en 1994, el 70.3% de las unidades reunían el mismo 5.8% de la superficie total. Algún progreso se percibe al disminuir el porcentaje de unidades en el tamaño de 0 a 4.9 ha, y aumentar el de unidades de 20 y más hectáreas, pero continúa existiendo una muy elevada concentración. Más que estudiar la distribución y uso de los escasos activos —en este caso la tierra— de las familias pobres lo que se requiere es poner más atención a las causas de la preservación de la elevada concentración de los activos, y de la tierra en particular. También se requiere conocer los procesos sociales alrededor de la concentración de la tierra y cómo restringen las oportunidades de la población rural.

Los esfuerzos por superar la pobreza de las pequeñas unidades agropecuarias o campesinas han sido nulos hasta ahora debido tanto a razones económicas como a razones institucionales. El principal factor ha sido la baja disponibilidad de tierras. Con sus exiguas dotaciones, los campesinos obtienen rendimientos muy bajos, que no les permite competir en los mercados. Por esta razón los mercados son poco desarrollados en el ámbito rural andino. Además, los mercados

Cuadro 3.5
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES AGROPECUARIAS Y DEL ÁREA
SEGÚN TAMAÑO DE FINCA, 1961-1994

AÑO	TAMAÑO DE FINCA	PORCENTAJE DE UNIDAD AGROPECUARIA	PORCENTAJE DE ÁREA	TAMAÑO PROMEDIO DE U.A.
1961	0-4.9	83.6	5.8	1.4
	4.9-19.9	12.3	5.0	8.3
	20 y más	4.1	89.2	
1972	0-4.9	78.0	6.6	1.4
	4.9-19.9	16.7	8.7	8.8
	20 y más	5.3	85.7	
1994	0-4.9	70.3	5.8	1.6
	4.9-19.9	21.9	9.6	8.9
	20 y más	8.0	84.6	217.5

Fuentes: Sobre la base de De Janvry *et al.* (1989: cuadro 9, p. 166) y del cuadro 3.3, para 1994.

de crédito, principal medio para acceder a otros tipos de capital, tienen una oferta limitada y altos costos de transacción para los campesinos (Trivelli 1998). Por último, los grupos de poder locales oprimen al campesinado y firman el desarrollo local y regional.

d. Rendimientos agrícolas

Los ingresos de los productores agrícolas dependen del volumen producido y de los precios. A su vez, estos dependen como tendencia—esto es, aislándoles de las fluctuaciones de precios de corto plazo—de la extensión de la tierra (que como se ha visto es insuficiente) y de los rendimientos del suelo (tm/ha). A la falta de tierras suficientes se suma la falta de tecnología agrícola avanzada y una baja calidad de la tierra, especialmente por la falta de riego. La agricultura es dependiente de los rigores del clima y de la abundancia, la falta o la oportunidad del agua de lluvia.

En el cuadro 3.6 se presentan los rendimientos promedio por hectárea para cuatro cultivos, comparando los niveles de Perú con los promedios mundiales, según la FAO, quien la compila a partir de información oficial de los países. Cabe resaltar que estos productos son la base de canasta de alimentos en la costa (arroz, papa, trigo, maíz) y en la sierra (papa, maíz). Sus bajos rendimientos son parte de los factores que contribuyen a que su costo unitario de producción sea relativamente elevado y encarezcan el costo de reproducción —o de la alimentación— de la fuerza laboral. Cuando se redujeron los aranceles a la vez que se atrasaba el tipo de cambio, a principios de la década de 1990, los productores se vieron bajo la competencia de las importaciones de alimentos, algunos de ellos subsidiados en sus países de origen, como el maíz importado de EEUU. Esto obligó a aumentar los rendimientos.

Como tendencia se observa un aumento de los rendimientos en papa y arroz y una mejora relativa respecto al promedio de rendimientos a nivel mundial (cuadro 3.6 y gráficos 3.4 a 3.7). En cambio, en los casos del trigo y el maíz, los rendimientos apenas aumentan y mantienen su inferioridad relativa respecto a los rendimientos promedio a nivel mundial.

En el caso del cultivo de papa se observa un avance en el rendimiento promedio en Perú, que pasa de ser alrededor de la mitad del rendimiento mundial hasta 1993, a representar el 73% de dicho rendimiento en 2002-2003, aunque aún se está muy lejos del rendimiento de EEUU (12 tm/ha versus 28 tm/ha). En las regiones del país, los rendimientos varían entre niveles muy bajos en los departamentos serranos de mayor pobreza, y en rendimientos elevados en los departamentos productores de papa de la costa y la sierra central.

El arroz en cáscara es el único producto que tiene rendimientos por encima del promedio mundial (gráfico 3.5), además, el rendimiento promedio en Perú tiende a divergir —crecer gradualmente más— que el promedio mundial, pasando de 4.3 tm/ha en 1979-1980 a 6.8 tm/ha en 2001-2003. La diferencia de rendimientos pasó de +1.6 tm/ha en 1979 a +3.0 tm/ha en 2003. Este crecimiento fue

Cuadro 3.6
PERÚ Y EL MUNDO: RENDIMIENTOS EN LA PRODUCCIÓN DE PAPA,
ARROZ, TRIGO Y MAÍZ (TM/HA), 1979 – 2003

AÑOS	PAPA		ARROZEN CÁSCARA		TRIGO		MAÍZ		MAÍZ AMARILLO DURO
	PERÚ	MUNDO	PERÚ	MUNDO	PERÚ	MUNDO	PERÚ	MUNDO	PERÚ
1979	7.0	15.5	4.3	2.7	1.1	1.9	1.7	3.4	2.6
1980	7.2	12.8	4.3	2.7	0.9	1.9	1.6	3.2	2.4
1981	8.2	14.3	4.7	2.8	1.0	1.9	1.7	3.5	2.6
1982	7.8	14.2	4.6	3.0	1.1	2.0	1.7	3.6	2.6
1983	7.6	14.2	4.2	3.1	0.9	2.1	1.7	2.9	2.5
1984	8.3	15.6	4.8	3.2	1.0	2.2	2.0	3.5	2.9
1985	8.4	15.3	4.6	3.3	1.1	2.2	1.9	3.7	2.8
1986	8.6	15.8	4.5	3.2	1.2	2.3	2.0	3.6	2.9
1987	8.0	15.6	5.1	3.3	1.3	2.3	2.0	3.5	2.8
1988	8.9	14.8	5.2	3.3	1.3	2.3	2.0	3.1	2.7
1989	8.8	15.4	5.1	3.5	1.4	2.4	2.1	3.6	2.8
1990	7.9	15.1	5.2	3.5	1.1	2.6	2.0	3.7	2.8
1991	7.9	14.6	5.1	3.5	0.9	2.4	1.9	3.7	2.9
1992	7.4	15.1	5.0	3.6	1.3	2.5	1.9	3.9	2.9
1993	8.4	16.5	5.5	3.6	1.5	2.5	2.2	3.6	3.1
1994	9.3	15.0	5.9	3.7	1.2	2.5	2.1	4.1	3.1
1995	9.8	15.6	5.6	3.7	1.3	2.5	2.0	3.8	3.0
1996	10.1	16.7	5.7	3.8	1.2	2.6	2.0	4.2	3.0
1997	9.6	16.2	6.1	3.8	1.1	2.7	2.0	4.1	2.9
1998	9.6	16.0	5.8	3.8	1.2	2.7	2.1	4.4	3.1
1999	11.3	15.3	6.3	4.0	1.3	2.8	2.3	4.4	3.4
2000	11.5	16.4	6.6	3.9	1.3	2.7	2.4	4.3	3.6
2001	11.5	15.9	6.8	4.0	1.2	2.7	2.6	4.4	3.7
2002	12.2	16.1	6.7	3.9	1.3	2.7	2.7	4.4	3.8
2003	12.0	16.4	6.8	3.8	1.4	2.7	2.7	4.5	3.9

Fuente: Anuario FAO (varios años).

Gráfico 3.4
PERÚ – MUNDO: RENDIMIENTO POR HA. EN EL CULTIVO DE PAPA
(KG/HA EN MILES), 1979 – 2003

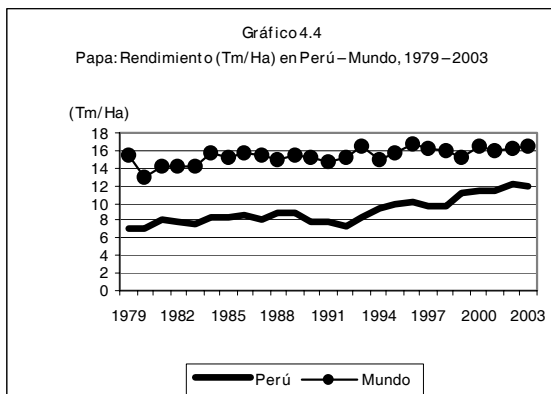


Gráfico 3.5
PERÚ – MUNDO: RENDIMIENTO POR HA. EN EL CULTIVO DE ARROZ
(KG/HA EN MILES) , 1979 – 2003

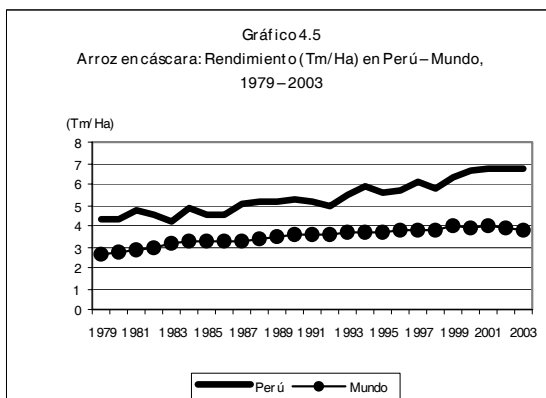


Gráfico 3.6
PERÚ – MUNDO: RENDIMIENTO POR HA. EN EL CULTIVO DE TRIGO
(KG. /HA. EN MILES), 1979 – 2003

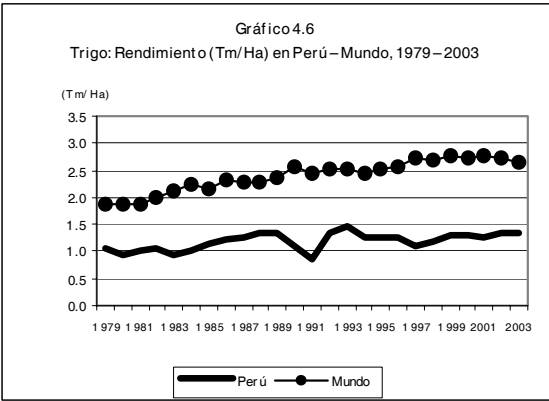
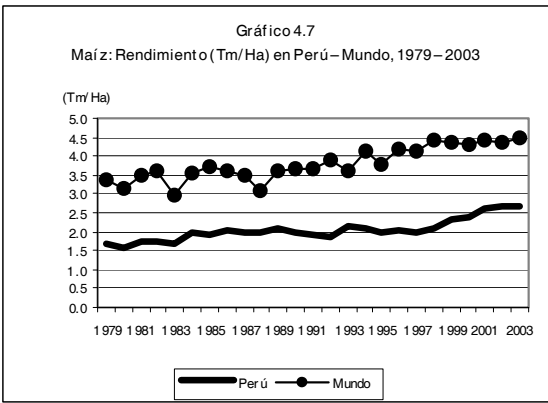


Gráfico 3.7
PERÚ – MUNDO: RENDIMIENTO POR HHA. EN EL CULTIVO DE MAÍZ
(KG. /HA. EN MILES), 1979 – 2003



resultado de una activa política de promoción del cultivo mediante crédito y precios de refugio, básicamente en la selva alta norte del país. Este producto de selva y costa es de consumo urbano. Al discontinuarse la política de promoción, el nivel de producción y de rendimientos se mantuvo constante entre 1987 y 1992, para empezar a aumentar nuevamente en 1993.

En el caso del trigo, el país tiene rendimientos promedio bajos en relación a los niveles internacionales, manteniéndose con variaciones las diferencias de rendimientos en 0.8 tm/ha —de punta a punta— entre 1979 y 2003. El Perú es un país dependiente de la importación de trigo, alimento básico de la dieta urbana, especialmente en la costa.

Finalmente, en el maíz los rendimientos promedio del país son bajos y menores de los promedios mundiales. La diferencia entre estos rendimientos se mantiene en 1.7 tm/ha entre 1979 y 2003.

e. Conclusión

Para que los productores agrícolas puedan mejorar sus ingresos debería aumentar la extensión de sus tierras, lo que está fuera de toda posibilidad mientras persista la gran concentración del suelo. Como alternativa debería aumentar los rendimientos del suelo en los principales cultivos. Salvo en el caso del arroz los rendimientos promedio nacionales son muy bajos en comparación a los niveles promedio mundiales. Solo hay una tendencia convergente ligera en el caso de la papa y una situación —en términos de rendimientos— favorable para el arroz.

Fuentes (2005: 14), en un documento comprensivo y reciente del BM, indica que es de importancia extrema aumentar la productividad (rendimientos) y el crecimiento del sector agrícola, pues puede tener un gran impacto en la reducción de la pobreza. La mayoría de la población pobre vive en áreas rurales y obtiene sus ingresos principalmente de actividades agrícolas.

En cambio, la propuesta de De Janvry *et al.* (1989: 102-03), en una perspectiva de estructural, además del aumento en la productividad, añadirá:

Un análisis apropiado, para el análisis de la pobreza y la identificación de programas para combatirla, consiste en la elaboración de un mapa de pobreza social que categorice a los pobres del campo por el acceso a la tierra y por las fuentes de ingreso dentro de cada región [...] (en la medida) que la pobreza rural está claramente diferenciada, [...] no puede existir un enfoque único para la gran mayoría de la población rural pobre, que no sea un aumento en la productividad en el uso de la tierra [...] En consecuencia, los programas deben estar dirigidos a aumentar la capacidad de la población en el desempeño de sus actividades, que caractericen las diferentes categorías de familias rurales, además que deben ir mas allá de la finca, en lo que se refiere a la creación de empleos en actividades no agrícolas de base rural vinculadas a la agricultura.

4. Causas de la pobreza urbana

a. El problema

Existe consenso en que con la migración interna rural-urbana parte del problema de la pobreza rural se traslada a las ciudades. Mientras se mantiene una mayor incidencia o tasa de pobreza —medida sobre la población rural— en las áreas rurales (capítulo II), la mayor proporción de población pobre —sobre el total de la población —se encuentra en las ciudades. El número absoluto de pobres es mayor en las zonas urbanas, aunque los más pobres siguen estando en zonas rurales. La expulsión de población del campo y la rápida urbanización —sin empleo de calidad, sin la necesaria infraestructura ni los servicios urbanos— explican esta evolución.

Rodgers (1989: 2-3) sostendrá que la pobreza urbana es en parte un reflejo de la pobreza rural en razón de la intensa migración rural-urbana y la persistencia de la pobreza rural, la que presiona sobre las oportunidades de empleo y los procesos de trabajo urbanos, contribuyendo de esta manera al aumento del estrato de trabajadores urbanos de muy bajos ingresos.

El traslado —no la salida— de la pobreza a áreas urbanas se debe —como indica Sheahan— a que la absorción de la creciente fuerza laboral se hace en empleos de baja calidad o bajos ingresos. La estructura o composición del empleo no genera oportunidades de buenos

empleos para los que se incorporan al mercado de trabajo urbano. Que ganen poco o mucho no depende de sus atributos o características personales sino de en qué rama de actividad y en qué tamaño de empresa trabajan (Espino, 2001) o si trabajan por cuenta propia. Por otro lado, existe un fuerte nexo entre pobreza y el mercado de trabajo urbano ya que la mayor parte del ingreso monetario de los hogares (70%) se origina en el trabajo; asimismo, el funcionamiento del mercado de trabajo afecta la evolución y distribución del ingreso entre los hogares (Lagos y Arriagada, 1998)

Como se destacó, los bajos niveles del PBI por trabajador en actividades típicamente urbanas como comercio y servicios indican que las causas de la pobreza de los trabajadores de las ciudades son distintas a las de las zonas rurales. La baja absorción —o baja demanda de trabajo— es una de las principales causas del desempleo, el mismo que tan solo se manifiesta como desempleo abierto de manera parcial. Como es ampliamente reconocido, gran parte de los trabajadores que no son absorbidos por el sector privado empresarial o en empleos con productividad elevada o media, se ven obligados a trabajar por cuenta propia, como independientes, o en empleos de baja productividad, conformando el grueso contingente de trabajadores en subempleo por ingresos.

Por ello, al tratar de la pobreza urbana estructural se debe poner el énfasis en la estructura productiva que se expresa en la demanda de trabajo, esto es, en las oportunidades de empleo, y en los procesos en los que la población trabaja. Como señala Rodgers,

[...] la pobreza urbana surge de los procesos de trabajo —incluyendo el mercado de trabajo asalariado— tanto como de factores más obvios como los niveles de producción y productividad globales; las desigualdades en el acceso a los mercados de trabajo necesitan entenderse como parte de los procesos de estratificación económica y social, de los cuales la pobreza es un resultado (Rodgers 1989: 1).

Se puede centrar las causas de la pobreza urbana estructural, a nivel agregado, en los siguientes enunciados: i. El aumento de la producción se da en ramas de actividad con poca intensidad de empleo;

ii. Existe una baja absorción por parte de las ramas de actividad de mayor PBI por trabajador, es decir, falta de demanda de trabajo asalariado en relación al fuerte crecimiento de la oferta de trabajo; y, iii. La baja productividad de los trabajadores en las ramas que más empleo absorben conduce a que sus ingresos por trabajo sean bajos. Esta perspectiva se ubica en la de Sheahan, para quien como ya se mencionó, la pobreza urbana, especialmente para los trabajadores independientes y los asalariados de las MYPE, se ha visto agravada por condiciones de trabajo persistentemente débiles, por el lento crecimiento del empleo en el sector privado desde 1970 a 1990. Este fracaso es adjudicable a las políticas de industrialización seguidas en ese periodo y al considerable mal manejo económico (Sheahan 1999: 114). No se consideran aún aquí los efectos de la crisis recesiva de 1988-1989 o la más reciente de 1998-1999, cuyos efectos se tratarán en el siguiente capítulo.

Como indica Rodgers (1989: 7-8), “los niveles globales de productividad y retribución deberían dominar el análisis de la pobreza [...] por lo que el tema central es aumentar la capacidad productiva y paralelamente elevar los niveles de empleo”. Pero, al mismo tiempo, sostiene que entender la pobreza implica entender la naturaleza y causas de la diferenciación en el mercado de trabajo, tema que se ha estudiado más que la relación entre crecimiento agregado y niveles de producto (1989: 8).

La composición del PBI por ramas de actividad (cuadro 3.1) muestra que la mayor concentración del PBI, en las ramas de Minería (con sedes u oficina en las ciudades), Establecimientos financieros y Transporte y comunicaciones no guarda correspondencia con la poca absorción de empleo en estos sectores. Al revés, los sectores que concentran el mayor empleo contribuyen comparativamente poco al producto. La estructura del producto urbano debería modificarse si se quiere aumentar el empleo y la productividad promedio.

La gran concentración del producto en muy pocas ramas se refleja en la baja productividad promedio para el resto —la mayoría— de ramas de actividad. A su vez, esta baja productividad —en los empleos— se asocia a los bajos ingresos que obtiene una parte sustancial de los trabajadores urbanos.

Por las consideraciones previas, las diferencias de ingresos, más bien la extrema desigualdad, se explicarán de la siguiente manera: i. Las diferencias de productividad entre ramas explican las diferencias de ingresos; ii. La pertenencia a diferentes grupos ocupacionales, sumado a la diferencias de productividad por rama, acrecientan aún más las diferencias de ingresos; en tal sentido, las diferencias no provienen de los atributos de los trabajadores o a la distinta calidad de la oferta de trabajo, sino de las características (rama, tamaño, grado de concentración empresarial) de las empresas que demandan trabajo, y de las condiciones en que se llevan a cabo las actividades en las que se emplean los trabajadores que el sector privado empresarial no absorbe.

b. Desempleo e informalidad

Cuando se señala que el problema del empleo en los países en desarrollo se expresa, entre otros, en el subempleo, no se repara en que éste surge como efecto de la falta de demanda de empleos asalariados, con ingresos y condiciones de trabajo aceptables.¹⁰ Las personas se mantienen o se abocan a trabajos de bajos ingresos o muy baja productividad porque no existen oportunidades de trabajo adecuadas. La falta de demanda es lo primero y es, junto al aumento de la oferta de trabajo, causante del desempleo. El subempleo o los bajos ingresos o la corta duración de las jornadas de trabajo que los trabajadores se ven obligados a aceptar, son consecuencia de lo anterior. En gran medida esta realidad —desempleo, subempleo y bajos ingresos— afecta más a las mujeres, en razón de su creciente presencia en la fuerza laboral durante la última década y de las condiciones desventajosas en las que se insertan en el mercado de trabajo urbano en relación a los hombres.

10. Se sostiene que en el Perú no existiría un problema de desempleo pues se observa que las personas trabajan, aunque se añade a continuación que lo hacen en malas condiciones o con muy baja productividad. El problema sería por tanto de subempleo o de bajos ingresos o de pobreza (Figueroa 1979, Verdera 1983, Hunt 1996, Saavedra 1998, Ministerio de Trabajo y Promoción Social; MTPS, 2001: 39).

La principal fuente del desempleo urbano permanente proviene de la deficiencia de capital —o de inversión— en relación al enorme crecimiento de la oferta de trabajo. El fuerte crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), contribuye a generar un déficit de empleos cuando se le compara con su insuficiente ritmo de absorción en empleos de calidad. Esta brecha resulta de comparar el nivel de la PEA con el del empleo formal o asalariado.

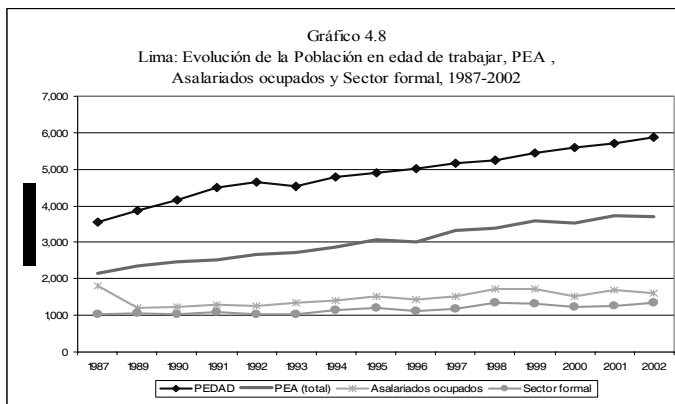
La evolución de la tasa de ocupación (TO) está más claramente asociada a la evolución de la PEA, tanto de la Población en Edad de Trabajar (PET) para hombres y mujeres, como de la tasa de actividad en el caso de las mujeres. A medida que se incrementa la oferta de trabajo, este incremento es absorbido como PEA ocupada, siendo el crecimiento de la oferta de trabajo la que conduce al aumento de la ocupación. Lo que es necesario destacar es que esta mayor absorción no se da en empleos asalariados de calidad o formales, sino que deviene en una continua expansión del trabajo por cuenta propia o independiente. Como se observa en el gráfico 3.8, para Lima, el grueso del crecimiento de la PEA no es absorbido por el llamado sector formal, ni por la PEA asalariada.

Se necesita que aumente la demanda de trabajo asalariado, no solo para cubrir el aumento anual de la oferta de trabajo sino también para reducir el déficit de puestos de trabajo acumulado, sea para reducir el subempleo o para aumentar el porcentaje de trabajadores asalariados sobre la fuerza laboral o PEA, el mismo que a nivel nacional no superó en 1993 al 47% de la PEA (Censo de 1993, Verdera 1997).

Si centramos la atención en la necesidad de recuperar los ingresos por trabajo, dada la baja absorción de la PEA en empleos asalariados a bajos salarios, no es aceptable que se exija que se debe aumentar la productividad de los trabajadores para que así puedan mejorar sus ingresos, atribuyendo el poder de aumentar la productividad a los propios trabajadores, cuando depende en gran medida de la estructura productiva, en particular de la dotación de capital y la tecnología de cada rama de actividad y de sus empresas. El aumento de la productividad es, en efecto, la principal fuente del crecimiento sostenido del producto, pero para que aumente paralelamente el empleo asalariado,

Gráfico 3.8

LIMA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE EDAD DE TRABAJAR, PEA, ASALARIADOS OCUPADOS Y SECTOR FORMAL, 1987-2002



de manera que pueda absorber el gran incremento de la PEA, el producto tiene que crecer bastante más de lo que aumenta la productividad. Para que ello ocurra se requiere que aumente el empleo y los salarios, esto es, el mercado interno.

c. Ingresos por grupos ocupacionales

Como se observó en el cuadro 3.2, en varias de las ramas de actividades urbanas se encuentra una elevada proporción de trabajadores no asalariados. La mayor parte de estos se desempeña en las ramas de menor productividad, lo que determina sus bajos niveles de ingreso. Por ello, parece necesario tratar de los ingresos de los trabajadores de acuerdo al grupo ocupacional al que pertenecen, en lugar de tratarlos como un conjunto indiferenciado de trabajadores. Al respecto, Lagos y Arriagada (1998) sostienen que:

La pobreza se asocia con determinadas categorías ocupacionales y ramas de actividad. Proporcionalmente, los miembros activos de hogares pobres urbanos tenderían más a insertarse en segmentos de baja productividad del sector terciario o de servicios y a mostrar una incidencia más alta del empleo

en el sector familiar, trabajadores por cuenta propia y actividades independientes en sectores no estructurados de la economía (pp. 39-40).

Si se parte de considerar a los trabajadores distinguiendo su ubicación por categorías de ocupación y gruesamente, su grado de calificación, entre profesionales y no profesionales. Su ubicación en la estructura de empleo, su productividad —y sus niveles de ingresos— provendrían de sus niveles de calificación y otras características individuales, esto es, de las características de la oferta.

En el cuadro 3.7 presentamos un índice del ingreso nominal mensual por trabajo por grupos de trabajadores de Lima, para mostrar la notable desigualdad entre los ingresos de los empleados privados profesionales, en un extremo de la distribución, y las trabajadoras domésticas o del hogar, los vendedores ambulantes o los independientes no profesionales, esto es, precisamente en los sectores de comercio y servicios, los que mostraban los niveles de productividad promedio más bajos (cuadro 3.1). El grupo de obreros sin sindicato y los empleados públicos no profesionales también presentan niveles de ingresos relativos bajos, aunque este empobrecimiento, como veremos en el capítulo IV, es consecuencia del impacto de la evolución de las políticas macroeconómica, laboral y salarial recientes.

Los trabajadores urbanos (Lima) en condición de pobreza son, en primer lugar, los que se ubican en el comercio y los servicios, y en segundo lugar los que se desempeñan como vendedores ambulantes, trabajo doméstico o como independientes no profesionales. Se puede observar cómo las diferencias de ingresos se reducen en un contexto en que los ingresos reales cayeron fuertemente entre 1987 y 1989, para luego mantenerse bajos (nótese la última fila del cuadro 3.7). Así, en 1970, la diferencia de ingresos entre un empleado privado profesional y un vendedor ambulante (en la calle) era de 4.5 a 0.5, esto es, 9 veces en promedio, mientras que en 2002, la diferencia es de 4 veces. La reducción de la diferencia es porque el ingreso relativo de los empleados privados profesionales cayó de 4.5 a 2.0 en ese lapso de 22 años. ¿Se explica esta evolución por las características de los individuos?

Gráfico 3.9

LIMA: RATIO DEL INGRESO DE OBREROS SIN SINDICATO E INDEPENDIENTES
RESPECTO AL PROMEDIO GENERAL

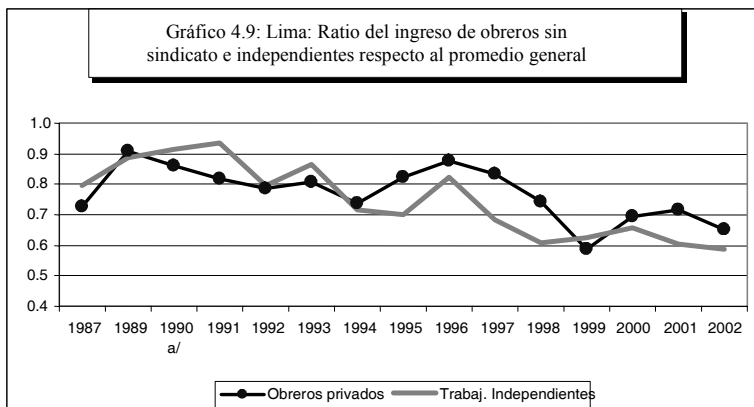
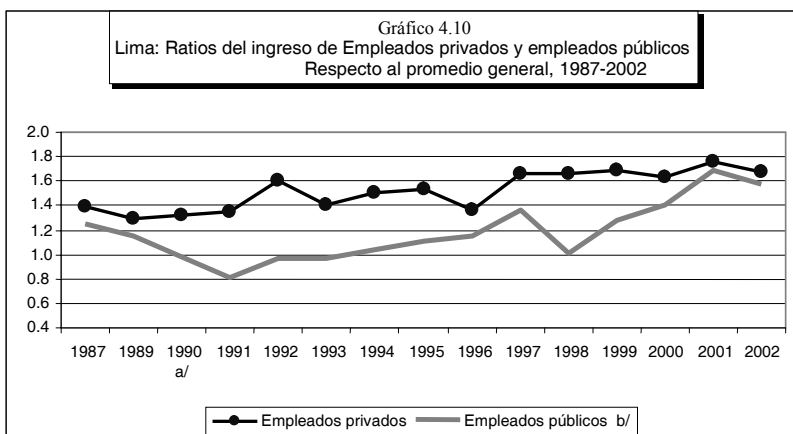


Gráfico 3.10

LIMA: RATIOS DEL INGRESO DE EMPLEADOS PRIVADOS EMPLEADOS PÚBLICOS
RESPECTO AL PROMEDIO GENERAL, 1987-2002



En el gráfico 3.9 se registra la tendencia descendente de los ingresos relativos de los obreros sin sindicato y de los independientes (no profesionales), en proceso de convergencia. Estos son los grupos que estando en pobreza van empobreciéndose más. Esto explicaría porque los trabajadores van al trabajo independiente, en lugar de extender la duración de la búsqueda. Por el contrario, se observa una tendencia ascendente en los ingresos relativos —recuérdese que en términos absolutos caen para todos— de los empleados privados y públicos, notándose también una convergencia por la recuperación del ingreso relativo del sector público respecto al promedio desde 1998 (gráfico 3.10).

d. Ingresos por trabajo por ramas de actividad

Una dificultad al procesar información de las encuestas de hogares para considerar la clasificación por ramas es que el número de casos para las actividades con menor empleo (o más intensivas en capital) es pequeño y los datos o no son significativos u oscilan fuertemente. Como se mencionó no se aplican encuestas a establecimientos con la frecuencia con que se aplican a los hogares y cuando se aplican, se limitan a establecimientos de diez y más trabajadores. En el cuadro 3.8 figuran los ingresos relativos por trabajo por ramas de actividad respecto al promedio de ingresos del conjunto de ramas para Lima.

Lo que se observa en el cuadro 3.8, en primer lugar, es que el ingreso promedio real —última fila— cayó fuertemente entre 1987 y 1989 para apenas recuperarse en 1998-1999 y volver a caer en 2000-2002. Los trabajadores con mayores ingresos relativos se encuentran en las ramas agricultura y minería, siendo hasta 2.4 veces el promedio, y 4 veces el ingreso en comercio al por menor. Le siguen con ingresos relativos mayores la industria manufacturera de bienes capital y de bienes intermedios, construcción, comercio al por mayor y servicios no personales, que agrupa los servicios públicos y financieros, además de los sociales. No obstante esta última agregación y las cifras para la minería y agricultura, las diferencias entre ingresos por trabajo por

rama, guardan coherencia con las diferencias de PBI por trabajador que se muestran al inicio de este capítulo.

e. Activos por quintiles de ingresos en Lima

El cuadro 3.9 presenta una descripción de los valores promedio de los activos de las familias de Lima y de sus jefes de hogar para el quintil de ingreso per cápita I, el más pobre y para el promedio de la distribución, para Lima entre 1987 y el 2002.

La asociación entre estas dos variables, el valor promedio de los activos del quintil de ingreso más pobre y el valor promedio de la distribución, que de otra parte es bastante obvia, permite establecer relaciones de consistencia entre ellas. No obstante, debe señalarse que aquí partimos de la distribución de las familias y jefes de hogar por ingresos —y por tanto de la condición previa de ubicación en la “pobreza o promedio”— y luego asociamos los valores de los activos al quintil I. No pretendemos sostener, a la inversa, que los valores de los activos son los que determinan los ingresos, en una perspectiva de oferta.

Primero, se puede observar la situación de los hogares. Lo que destaca en materia de ingreso familiar es la desigualdad entre los ingresos promedio y los del quintil I, el más pobre: se mantienen los ratios de 1.0 para el promedio de hogares y de 0.2 del ingreso promedio para el quintil más pobre. Apenas existe una ligera variación en 1996 y 2001 en contra de los más pobres. En cambio, si se observa que la participación de los miembros del hogar en la PEA, en el quintil I aumenta de 1.3 miembros en 1987 —siendo incluso menos, de 1.1 miembros en 1991 y 1996— a 1.7 en 2001 y 2002. De otra parte, la participación laboral familiar para el promedio es de 2 en 1987 y apenas sube a 2.1 en 2000 y 2002. Pese a la mayor participación laboral de los hogares más pobres su ingreso relativo no aumentó.

La desigualdad en los ingresos asociada a una diferente tasa de participación laboral de la familia opera para la diferencia en los niveles —las familias con ingreso promedio tienen dos miembros del hogar en la PEA—, pero la convergencia en las tasas de participación laboral entre

Cuadro 4.7

LIMA: ÍNDICE DEL INGRESO NOMINAL MENSUAL PROMEDIO POR GRUPO DE TRABAJADORES
(SOBRE EL INGRESO PROMEDIO), 1970 - 2002 a/

GRUPOS DE TRABAJADORES	1970	1975	1981	1984	1987	1989	1990
<i>Empleados privados</i>	1.8	1.3	1.2	1.4	1.4	1.3	1.6
Profesionales b/	4.5	2.6	1.9	2.7	2.4	2.0	2.4
No profesionales	1.5	1.1	1.0	1.0	1.1	1.0	1.3
<i>Empleados públicos</i>	1.6	1.4	1.3	1.3	1.2	1.1	1.4
Profesionales	2.8	2.0	1.6	1.7	1.6	1.4	1.7
No profesionales b/	1.4	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
<i>Obreros</i>	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	0.9	0.6
Con sindicato b/	0.8	0.9	0.8	1.0	0.9	1.1	0.8
Sin sindicato	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6	0.8	0.6
<i>Independientes no profesionales c/</i>	0.6	0.8	1.0	0.7	0.7	0.9	0.9
<i>Vendedores ambulantes</i>	0.5	0.6	0.9	0.5	0.6	0.8	0.7
<i>Trabajadoras domésticas d/</i>	0.2	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3
<i>Promedio total</i>	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
<i>Ingreso promedio</i> (solo constantes de 1994)	447	1,248	218	13	1,569	510	605

Fuente: Sobre la base de las Encuestas de Niveles de Empleo del MTPE para 1970 - 1995, 2002 y las Encuestas Nacionales de Hogares del INEL-MTPS para 1996 - 2001.

a/ En 1985 se convierten mil soles en un Inti.

b/ Estimaciones poco confiables en los casilleros sombreados, por provenir de un número de casos menor a o ligeramente mayor de 30.

c/ Principalmente comerciantes minoristas, productores de bienes de consumo y trabajadores de servicios personales.

d/ A partir de 1996 se cambia la definición de su ingreso, imputándoseles el valor monetario estimado de alojamiento, comida y vestido.

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.3	1.6	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.7	1.7	1.6	1.8	1.7
2.2	3.0	2.4	2.6	3.1	2.7	3.1	2.4	2.2	2.4	2.2	2.0
1.0	1.1	1.1	1.2	1.0	1.1	1.2	1.3	1.6	1.4	1.6	1.4
0.8	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.0	1.3	1.4	1.7	1.6
1.3	1.4	1.4	1.5	1.6	1.4	1.7	1.0	1.2	1.4	1.4	1.5
0.8	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.7	1.6	2.7	2.1
0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7
1.0	1.0	1.1	0.7	1.1	1.1	1.4	0.9	0.7	0.8	2.2	0.9
0.7	0.7	0.7	1.0	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6
0.9	0.8	0.9	0.7	0.7	0.8	0.7	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6	0.4	0.5
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7	0.7	0.6	0.7	0.9	0.6	0.6
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
530	496	475	523	549	522	566	653	685	613	598	608

Cuadro 3.8

LIMA: RATIOS DEL INGRESO POR TRABAJO SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1987-2002

RAMAS DE ACTIVIDAD	1987	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1998	1999	2000	2001	2002
ECONÓMICA												
Agricultura y minería	1.7	1.3	1.3	2.3	1.5	1.8	1.5	1.8	1.4	2.4	2.4	1.4
Ind. de consumo	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.7
Ind. Intermedias	1.3	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2	1.1	1.6	1.5	0.8	1.5	1.3
Ind. de capital	1.1	1.0	1.2	1.1	1.3	1.1	1.4	1.0	1.1	1.0	2.5	1.1
Construcción	1.1	1.0	1.3	1.0	1.2	1.2	1.2	1.2	0.9	0.9	1.1	1.0
Comercio por mayor	2.1	1.6	1.6	1.7	1.5	1.9	1.9	1.7	1.1	1.6	1.5	1.5
Comercio por menor	0.8	0.8	0.9	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
Restaurantes y hoteles	0.6	1.0	0.7	0.8	0.7	0.5	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	1.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.5	1.2	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0
Servicios personales	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	0.6	1.2
Servicios no personales a/	1.7	1.7	1.6	1.8	1.7	1.6	2.0	1.8	2.1	1.8	1.7	1.5
Hogares	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	0.7	0.9	0.6	0.6
Promedio	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Soles constantes de 1994	1,562	510	551	495	474	524	549	653	685	611	598	608

Fuente: MTP.E. Encuestas de Hogares. Estimación propia.

a/ Incluye electricidad, gas y agua; establecimientos financieros beg. bs. inmuebles y berrvicios a empresas; sservicios comunales, sociales y recreativos.

los más pobres y el promedio no se refleja en absoluto en una esperada mejora en los ingresos per cápita relativos del quintil más pobre.

En cambio, en los porcentajes de hogares con actividad o negocio en el hogar y vivienda propia no se observan diferencias entre el quintil más pobre y el promedio. Ciertamente, tanto en el caso de los negocios como de la vivienda propia, el tipo de negocio y la calidad, ubicación y acceso a servicios urbanos de la vivienda difiere enormemente entre estratos de ingresos.

En cuanto a los valores de las variables de los jefes de hogar, se obtienen los resultados previsibles. Los jefes de hogar del quintil más pobre tienen menor educación, son más jóvenes y tienen menos experiencia laboral, en comparación con los jefes de hogar promedio. En los tres casos las diferencias se reducen entre 1987 y 2002, en las tres variables de la edad promedio del jefe de hogar se igualan a partir del 2000.

Respecto al acceso a protección social, el porcentaje de cobertura de prestaciones de salud y del sistema de pensiones de los más pobres es cerca de la mitad del porcentaje de los hogares con ingreso promedio. Finalmente, no hay mayor diferencia en el porcentaje de hogares con negocio en el hogar entre los más pobres y el promedio, siendo un porcentaje variable.

En resumen, la diferencia de los “activos” que llevan a una fuerte diferencia de ingresos, que hace que un 20% de las familias se encuentre en condición de mayor pobreza, es la menor tasa de participación de las familias en la PEA; en cambio, no hay mayor diferencia en tener un negocio en casa o tener vivienda propia. En el caso de los jefes de hogar, las diferencias se explicarían por la menor educación y la menor experiencia laboral.

f. Distribución del ingreso por trabajo

En el cuadro 3.10, se presenta la evolución de la distribución del ingreso por trabajo como ingreso total o masa de ingresos por quintiles de población para Lima entre 1987 y 2002, separando hombres de mujeres. Se observa, primero, que el ingreso promedio de los hombres

Cuadro 3.9

LIMA: VALORES PROMEDIO DE LOS ACTIVOS Y QUINTIL I DE INGRESO PER CÁPITA,
1987-2002 (EXCLUYE HOGARES UNIPERSONALES)

ACTIVOS	1987		1991		1994	
	PROM.	QUINTIL I	PROM.	QUINTIL I	PROM.	QUINTIL I
Ratio del ingreso <i>per cápita</i> del quintil sobre el Ingreso <i>per cápita</i> promedio	1.0	0.2	1.0	0.2	1.0	0.2
PEA en el hogar	2.0	1.3	1.8	1.1	2.0	1.4
Tamaño de la familia	5.2	5.8	5.1	5.4	4.9	5.4
Actividad o negocio en el hogar (%)	19.3	17.2	19.5	15.1	21.5	18.1
Vivienda propia (%)	64.2	62.7	70.8	67.9	72.0	72.1
JEFES DE HOGAR						
Años de educación promedio	9.5	7.5	10.0	8.9	10.0	8.2
Edad promedio	45.0	40.0	45.5	44.8	46.6	43.2
Experiencia laboral en años	11.6	7.9	12.2	10.9	11.6	8.9
Sujeto a prestaciones de salud (%)	53.6	34.4	49.5	36.7	53.6	29.2
Sujeto a sistema de pensiones (%)	53.6	34.4	49.5	36.7	45.6	21.7
Actividad o negocio en el hogar (%)	6.6	7.9	8.0	7.8	10.0	11.5

Fuente: MTPS. Encuesta de Hogares. Elaboración propia en base a Encuestas de Niveles de Empleo 1987, 91 y 94 y Encuesta Nacional de Hogares 1996-2001.

1996		1998		1999		2000		2001		2002	
PROM. QUINTIL I		PROM. QUINTIL I		PROM. QUINTIL I		PROM. QUINTIL I		PROM. QUINTIL I		PROM. QUINTIL I	
1.0	0.1	1.0	0.2	1.0	0.2	1.0	0.2	1.0	0.1	1.0	0.2
2.0	1.1	2.1	1.7	2.3	1.9	2.1	1.6	2.2	1.7	2.1	1.7
5.0	5.3	4.5	4.8	4.6	5.2	4.4	5.1	4.4	3.5	4.4	4.9
23.9	15.6	9.7	12.6	7.2	8.6	7.6	10.7	8.1	12.8	6.7	8.6
69.7	64.9	No se registra el dato									
8.8	7.0	10.7	8.9	11.4	9.0	10.8	8.9	11.0	8.7	10.5	9.1
47.5	45.0	42.7	41.0	44.3	43.2	43.6	43.4	43.6	46.4	46.3	46.5
10.1	8.5	7.7	5.4	7.7	4.8	7.6	5.7	7.8	5.7	8.2	6.5
46.2	24.3	45.3	16.9	46.6	15.1	39.9	18.0	44.1	22.4	43.0	23.3
40.5	17.1	39.5	13.1	40.0	13.5	34.1	15.9	36.3	16.3	37.2	19.9
9.4	12.6	4.8	11.7	3.4	3.4	3.4	7.0	8.3	13.2	2.3	3.4

Cuadro 3.10

**LIMA: DISTRIBUCIÓN DE LA MASA DE INGRESOS POR QUINTILES DE POBLACIÓN OCUPADA,
1987-2002 (distribución porcentual para ingresos promedio reales
a soles constantes de 1994)**

SEXO Y QUINTILES POBLACIÓN	1987	1989	1992	1993	1994
HOMBRES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	1.1	1.2	1.9	1.6	1.5
II	5.4	5.8	5.5	5.5	6.2
III	11.0	10.8	12.6	11.7	11.1
IV	20.8	19.4	20.4	21.2	20.2
V	61.7	62.8	59.5	60.0	60.9
INGRESO PROMEDIO	2004	643	603	583	636
POBLACIÓN (MILES)	1233.6	1316.4	1500.1	1527.7	1600.2
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	8.0	7.2	9.7	8.8	8.7
II	17.2	16.7	17.9	16.8	13.9
III	21.4	19.1	16.0	19.0	17.4
IV	22.7	24.3	19.1	19.4	19.0
V	30.7	32.8	37.3	36.0	41.0
Ingreso promedio	902	306	319	295	346
Población (miles)	827.3	853.1	910.4	934.9	1011.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	2.7	2.6	3.8	3.3	3.4
II	8.1	8.4	8.5	8.2	8.2
III	13.4	12.7	13.4	13.4	12.7
IV	21.3	20.5	20.1	20.8	19.9
V	54.5	55.7	54.1	54.3	55.8
Ingreso promedio	4264	1425	1347	1291	1464
Población (miles)	2060.9	2169.5	2410.5	2462.6	2611.3

Fuente: MTPE. Encuestas de Hogares. Estimación propia.

1995	1998	1999	2000	2001	2002
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.4	1.5	1.3	1.2	0.9	1.9
5.6	6.7	5.9	6.9	5.2	6.4
10.7	11.8	10.7	10.8	10.1	11.3
20.0	18.1	16.5	20.3	16.4	16.7
62.4	61.9	65.5	60.8	67.5	63.8
684	788	848	719	747	729
1695.3	1786.5	1798.0	1860.1	1905.2	1921.9
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
7.7	6.0	4.7	4.6	3.2	6.0
16.0	13.7	11.7	12.2	12.3	12.5
18.1	15.4	14.7	16.3	16.4	14.9
17.8	19.8	21.4	16.5	21.9	22.7
40.4	45.0	47.5	50.5	46.2	43.9
350	475	483	469	408	442
1150.7	1370.8	1456.5	1404.7	1506.6	1412.4
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3.0	2.9	2.4	2.3	1.5	3.2
8.3	8.9	7.7	8.6	7.4	8.2
12.6	13.0	12.0	12.6	12.0	12.4
19.5	18.6	18.1	19.1	18.0	18.5
56.7	56.6	59.8	57.4	61.1	57.6
1568	1849	2048	1766	1824	1752
2846.0	3157.4	3254.5	364.8	3411.8	3334.3

Cuadro 3.11
LIMA: INGRESOS REALES POR QUINTILES DE POBLACIÓN SEGÚN SEXO, 1987-2002
(soles constantes de 1994)

SEXO Y QUINTILES DE POBLACIÓN	1987	1989	1992	1993	1994
IPC (BASE: 1994=100.0)	0.0003	0.0683	58.61	80.49	102.95
HOMBRES	2,004	643	603	583	636
I	232	75	106	82	93
II	627	214	213	204	218
III	1,060	332	332	320	336
IV	1,667	527	502	493	528
V	4,437	1,473	1,381	1,319	1,492
MUJERES	902	306	319	295	346
I	199	63	88	72	85
II	624	211	211	199	210
III	1,054	329	326	317	328
IV	1,651	514	493	484	502
V	3,387	1,185	1,202	1,158	1,352
TOTAL	1,562	510	495	474	524
I	208	67	94	75	88
II	625	212	212	201	214
III	1,058	331	330	319	333
IV	1,663	523	500	491	521
V	4,264	1,425	1,347	1,291	1,464

Fuente: MTPE. Encuestas de Hogares. Estimación propia.

1995	1998	1999	2000	2001	2002
113.56	146.19	150.26	155.84	158.12	158.54
684	788	848	719	747	729
89	107	89	74	48	95
230	300	269	262	224	264
352	427	407	395	362	388
532	611	631	580	544	562
1,605	1,872	2,298	1,778	1,944	1,854
350	475	483	469	408	442
78	89	78	69	45	87
219	281	261	252	216	256
352	425	408	397	357	385
523	600	610	579	531	567
1,421	1,784	1,545	1,737	1,510	1,484
549	653	685	611	598	608
82	95	82	71	46	90
225	291	265	257	220	260
352	427	408	396	360	387
530	607	623	580	539	564
1,568	1,849	2,048	1,766	1,824	1,752

se reduce a la tercera parte entre esos quince años, mientras que el de las mujeres, que es la mitad del de los hombres, se reduce a la mitad. En segundo lugar, la desigualdad —la distancia— en los hombres entre el ingreso promedio del quintil más rico comparado con el del quintil más pobre es de más de 60 veces, en tanto que para las mujeres fue de cerca de 4 veces en 1987 y más de 7 veces en 2002: Es cerca de 9 veces menos desigual que la de los hombres.

El cuadro 3.11 contiene la distribución según los ingresos reales por trabajo por quintiles de población en el mismo período para Lima, según sexo. Según esta información, la desigualdad sería casi la misma entre hombres y mujeres (18 a 1 y 17 a 1 en 2002, respectivamente) y no habría cambiado entre 1987 y 2002 (en hombres de 19 a 1 en 1987 y de 18 a 1 en 2002), claro está cayendo los ingresos reales para todos, especialmente entre 1987 y 1989. Si existen enormes diferencias entre hombres y en la distribución de la masa de ingresos —como se observa en el cuadro 3.10— se debe a la diferencia entre hombres y mujeres en el número de ocupados. En efecto, el empleo de los hombres es de 1.5 veces el de mujeres en 1987 y de 1.36 veces en 2002.

5. Conclusiones

Dada la concentración del crecimiento del producto en pocas ramas de actividad que no son intensivas en empleo, las oportunidades de obtener un empleo formal o registrado o de calidad son reducidas. El bajo nivel de absorción de empleo de calidad es una de las causas de la pobreza. La ubicación de los trabajadores en ramas de muy baja productividad solo les permite obtener muy bajos ingresos resultando en condición de pobreza. La ubicación en ramas de baja productividad (comercio al por menor y ambulatorio o en la calle) y en la categoría ocupacional de trabajo independiente, lleva a esos grupos de trabajadores a la situación de pobreza. La estructura productiva lleva a una enorme desigualdad en la distribución del ingreso total por trabajo, especialmente en el caso de los hombres. Cuando existe una tendencia a la convergencia es porque han caído más los ingresos laborales de

los quintiles de mayor ingreso, no porque aumentaron los de los más pobres.

Las variables de Activos confirman, desde la oferta, que pese a la mayor participación laboral de las familias más pobres, las diferencias de ingresos entre el quintil más pobre y el promedio se mantiene constante entre 1987 y 2002. La opción es entre buscar la explicación de la pobreza y de las diferencias de ingreso por el lado de la demanda de trabajo y de la estructura productiva distorsionada o, por el enfoque de activos, según las características de las familias. En este último caso no parece haber resultados que sorprendan. Más bien de seguir la pista estructural se podrán considerar no solo con más precisión las causas estructurales de la pobreza y las marcadas diferencias de ingresos, sino que además, se podrá explicar las diferencias de ingresos sobre bases objetivas.

En una perspectiva estructural de la pobreza la atención se centra en la composición de la producción, en la demanda de trabajo y en las condiciones en las que los trabajadores se desenvuelven. La pobreza rural se explica básicamente por la concentración de la tierra y sus bajos rendimientos. En el medio urbano la pobreza se explica por el comportamiento de la demanda de trabajo a nivel sectorial, por su baja intensidad de empleo, así como por la baja productividad en los sectores intensivos en empleo.

Como concluye Sheahan (2001: 165) sobre la pobreza urbana: “[...] la brecha entre ingresos urbanos y rurales fue reducida por el drástico deterioro de las condiciones de empleo urbano y los salarios reales en los años ochenta”. El descenso aparente de la desigualdad urbana-rural se debería a una compresión de la estructura distributiva y no a una mejora de los ingresos rurales.

IV. Causas del empobrecimiento reciente¹

1. Introducción

Como consecuencia de la hiperinflación y las políticas de contención salarial la pobreza en el país se acrecentó en gran medida entre 1988 y 1989. Durante la década de 1990 el objetivo de la política salarial —impedir la recuperación de los ingresos reales— se ha mantenido, razón por la que la pobreza no se ha reducido. Ha sido, en cambio, atenuada de manera parcial y temporal como resultado de programas específicos denominados de “compensación social”.

A fines de la década de 1980 a la pobreza permanente —o por causas estructurales— se sumó la pobreza reciente, derivada de las políticas de estabilización llevadas a cabo desde 1988, esto es, antes del *shock* de agosto de 1990. Como consecuencia, al sumarse los nuevos pobres a los antiguos, más de la mitad de la población en el Perú acabó por debajo de la línea de la pobreza y un quinto en la extrema pobreza. El empobrecimiento ha sido uno de los mayores de la región.²

-
1. Este capítulo es una actualización de la ponencia, “Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú a fines de la década de 1980”, presentada —gracias a una invitación de CLACSO— en el Congreso de LASA de 2000, 15-18 de marzo, en Miami. Una versión preliminar (Verdera 2001) fue presentada en una reunión de CLACSO en México y publicada en un libro compilado por Alicia Ziccardi (2001) y editado por CLACSO.
 2. En el período 1993-1995, Perú tuvo la menor disponibilidad diaria de nutrientes por habitante en kilo-calorías y gramos, el mayor porcentaje de población con

No es solo que aumentó la pobreza, sino que hubo un cambio sustancial en la proporción entre pobres y no pobres.

El gran aumento de la pobreza en la década de 1980 se debe principalmente a los efectos de la combinación de la políticas macroeconómica y laboral sobre los ingresos de las familias, y a la reducción del gasto social, y no al comportamiento de las familias ni del mercado de trabajo como sostienen la gran mayoría de autores, como Escobal *et al.* (1998), Figueroa (1998) o Nunura (1993).³

Las causas del mayor empobrecimiento reciente en el Perú y de su persistencia son: i. La política pública de elevación de precios a partir de septiembre de 1988; ii. La política salarial que impidió que las remuneraciones nominales se reajusten en la misma proporción que los aumentos de los precios; iii. La política fiscal de recorte del gasto público social corriente, que trasladó parte del costo de los servicios de educación y salud a las familias; iv. La elevación de las tarifas de los servicios públicos y combustibles; v. La elevación de los impuestos indirectos y de los aportes que se deducen de los salarios de los trabajadores.⁴

Como consecuencia de estas medidas de política, las mejoras en la cobertura o en la posibilidad de acceder a servicios —como edu-

insuficiencia de alimentos (49% contra un promedio de 15% para América Latina) y el mayor porcentaje de población menor de 5 años con la menor relación estatura/edad (25.8% vs. un promedio regional de 17.9%) entre siete países de América Latina según estimaciones de la FAO (1998 y 1996), citados por Kilsztajn (1998).

3. “La pobreza está asociada al estancamiento macroeconómico experimentado en la década de los setenta y a la evolución y desempeño del gasto social” (MEF 2005: 16).
4. En el caso de la Argentina, “Los factores principales del crecimiento de la pobreza han sido la pérdida de ingresos de los individuos y las familias, los cambios en los precios relativos de nivel minorista y el aumento de la desigualdad del ingreso. Según el análisis del SIEMPRO, tanto en el periodo 1998-2001 como en 2001-2002, el factor más importante fue la caída del ingreso per cápita familiar, originado en la desocupación y la reducción de los salarios e ingresos de los autónomos [...]. A partir de 2001 [...] debido a la devaluación, los precios de la canasta de alimentos y de los demás bienes y servicios básicos subieron muy por encima del nivel general de precios minoristas. Las alteraciones de los precios relativos fueron, por esta razón, el segundo factor con más peso para explicar el alza de la pobreza en el periodo”. Sitio Web, Cambio Social, Argentina.

cación, salud, energía eléctrica, comunicaciones, agua potable, etc., que representarían un avance en el bienestar de las familias—, han sido contrarrestadas por los mayores pagos que se tiene que hacer por su uso, o incluso solo por el acceso potencial a ellos.

La tenencia de activos, su acrecentamiento, o su mayor o mejor uso por parte de los hogares podrían haber implicado en el mejor de los casos una ligera variación en la desigualdad en la distribución del ingreso y, a lo sumo, leves aumentos de los ingresos o del producto de los hogares en promedio. En consecuencia, mal podrían compensar la enorme caída de los ingresos reales derivada de la política macroeconómica de ajuste y estabilización.

El contenido de este capítulo es el siguiente. En la sección 2 se describe la evolución del PBI per cápita, los ingresos reales y la pobreza. En la sección 3, ajuste y pobreza, se presentan los argumentos centrales: el mayor empobrecimiento de la población en el Perú se ha debido a la evolución de la economía y, en particular, a la combinación de políticas macroeconómicas y laborales que se siguieron desde fines de la década de 1980, que siguen vigentes en la práctica y se refuerzan en la actualidad. A ellas se sumaron la política fiscal que redujo el gasto social corriente, y el aumento de los impuestos indirectos, dando prioridad desde 1990 al pago de la deuda externa. En síntesis, se sostiene que la causa de la mayor pobreza reciente radica en las políticas de ajuste que se llevaron a cabo entre septiembre de 1988 y abril de 1989 y en su continuidad en la década de 1990. En la sección 4 se presentan las evidencias sobre las causas del empobrecimiento reciente y de su persistencia, y en la sección 5, las conclusiones.

2. Tendencias de evolución del producto y los ingresos

a. Evolución del PBI per cápita

La evolución del PBI per cápita en el Perú muestra una larga etapa de ascenso desde 1950 hasta mediados de la década de 1970 y luego una fase de crisis y de prolongado estancamiento (véase el gráfico 4.1). La economía peruana vivió un período de gran crecimiento al impulso

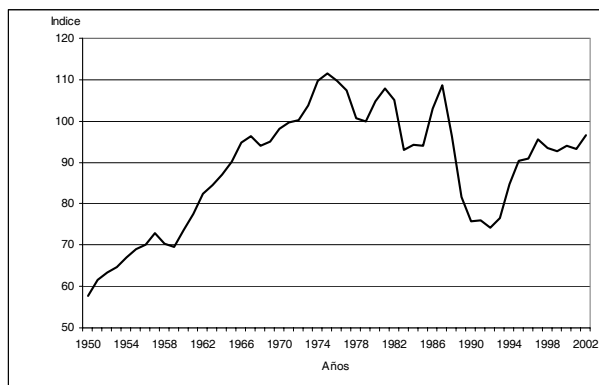
de la economía primaria de exportación, especialmente por los booms del cobre y de la harina de pescado a principios de la década de 1960. No obstante, la última fase de expansión se basó en el endeudamiento público externo y en el crecimiento industrial. El PBI per cápita creció a una tasa media anual de 2,5% y la inflación, para los estándares peruanos, fue relativamente baja, con un promedio de 10% anual (Dancourt, 1999: p. 51).

A mediados de la década de 1970 se produce un punto de quiebre en esta tendencia, iniciándose “una crisis de larga duración con ciclos violentos de recesión y auge [...], a principios de los años noventa el producto per cápita había retrocedido al nivel que tenía 30 años antes”. Además de la caída del producto, se vivió un período de muy alta inflación, que culminó en una hiperinflación en 1988-1990. Durante esos tres años, “el nivel de precios subió 39 veces por año (4,049% anual), mientras que el producto real per cápita sufrió una caída sin precedentes, de casi un tercio” (Dancourt, 1999: p. 51).

A partir de 1993 se observa una recuperación del producto per cápita, desde el bajo nivel que mostraba como resultado del ajuste llevado a cabo en 1988-1989 y del *shock* de agosto de 1990. El PBI per cápita aumentó a más de 3% anual y la inflación siguió una tendencia al descenso, llegando al 6% en 1998. Como señala Dancourt, “la palanca real que ha permitido el crecimiento económico durante 1993-1995 ha sido una enorme afluencia de capitales (de corto plazo y para privatizaciones) sin precedentes en los últimos 45 años” (Dancourt, 1999: p. 53).

Esta profunda y prolongada crisis de la economía peruana está a la base del empobrecimiento de la población. No obstante, sorprende que el crecimiento reciente del PBI real promedio per cápita no haya significado un aumento de los ingresos reales de los trabajadores, de manera que contribuya a reducir la pobreza de manera permanente. La creciente diferencia entre el producto medio real en franca recuperación y los ingresos reales de la población estancados, ha permitido reducir el déficit fiscal, acumular reservas internacionales netas, aumentar el ritmo y los montos de los pagos de la deuda externa e incrementar las ganancias de las grandes empresas.⁵

Gráfico 4.1
PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CÁPITA, 1950 - 2002
(ÍNDICE 1979 = 100)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Memorias.

Véase a continuación la contraparte de esa bonanza (para unos pocos), en la evolución de los ingresos y remuneraciones reales en Lima y, luego, en el aumento de la pobreza a nivel nacional. Esta evolución es consecuencia de las medidas de estabilización llevadas a cabo durante el gobierno del período 1985-1990, las mismas que provocaron la hiperinflación, afectando severamente los ingresos reales de los trabajadores.

b. Evolución del ingreso y las remuneraciones reales en Lima

El nivel anual del índice del ingreso real por trabajo (promedio mensual) en Lima Metropolitana muestra una impresionante caída, de 67.3 puntos en solo dos años, entre 1987 y 1989 (cuadro 4.1 y gráfico 4.2).⁶ En ese mismo corto período, los sueldos reales se redujeron en 68.5 puntos y los salarios reales en 56.9 puntos.

5. No en vano la revista *The Economist* coloca a la economía peruana entre las promisorias economías emergentes.

6. La información corresponde a todos los trabajadores y proviene de las Encuestas de hogares del Ministerio de Trabajo hasta 1995 y del INEI para 1996 y 1997. La

Cuadro 4.1

LIMA: INGRESO MENSUAL PROMEDIO Y REMUNERACIONES REALES, 1979-2002 a/
(NUEVOS SOLES CONSTANTES DE 1994)

AÑOS	INGRESOS MENSUALES		SUELDOS b/		SALARIOS	
	REALES	ÍNDICE	REALES	ÍNDICE	REALES	ÍNDICE
1979	1,379.1	88.4	1,859.7	83.0	1,103.9	96.0
1980	1,327.6	85.1	1,512.4	67.5	1,133.8	98.6
1981	1,497.7	96.0	1,875.3	83.7	1,267.2	110.2
1982	1,617.8	103.7	2,018.7	90.1	1,450.0	126.1
1983	1,617.8	103.7	1,909.0	85.2	1,064.8	92.6
1984	1,502.3	96.3	2,238.3	99.9	1,092.4	95.0
1986	1,438.4	92.2	2,081.5	92.9	1,029.2	89.5
1987	1,560.1	100.0	2,240.6	100.0	1,149.9	100.0
1989	510.3	32.7	660.0	29.5	462.6	40.2
1991	530.3	34.0	710.7	31.7	431.8	37.5
1992	495.5	31.8	793.4	35.4	389.0	33.8
1993	474.1	30.4	663.4	29.6	382.6	33.3
1994	523.7	33.6	782.0	34.9	385.6	33.5
1995	571.5	36.6	858.6	38.3	427.1	37.1
1996	521.8	33.4	653.9	29.2	452.3	39.3
1997	700.6	44.9	916.7	40.9	467.6	40.7
1998	795.0	51.0	956.0	42.7	483.9	42.1
1999	852.7	54.7	1,005.5	44.9	400.8	34.9
2000	766.1	49.1	920.4	41.1	424.4	36.9
2001	805.5	51.6	921.6	41.1	457.2	39.8
2002	777.2	49.8	953.4	42.6	393.5	34.2

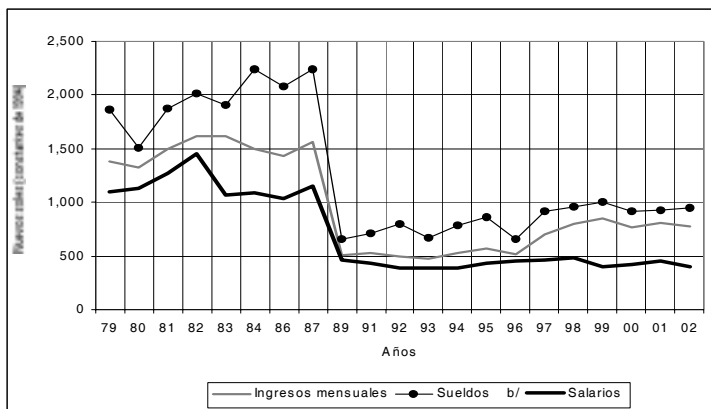
Fuente: MTPS-DNEFP, Encuestas de Hogares.

a/ En 1979 a 1984 en soles, 1986 en intis, 1987 y 1989 en miles de intis; de 1991 a 1997 en nuevos soles. En 1985 y 1988 no se realizaron las encuestas. Se descartó el dato para 1990, puesto que el período de la encuesta coincidió con el shock de precios.

b/ Excluye ejecutivos.

fuentes alternativa, la Encuesta de establecimientos, que recaba la información de sueldos y salarios para establecimientos de 10 y más trabajadores, presenta cambios de metodología —especialmente en 1986— y pérdidas de la muestra de

Gráfico 4.2
LIMA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS, SUELDOS Y SALARIOS
REALES MENSUALES PROMEDIO, 1979 - 2002



La evolución del ingreso y las remuneraciones puede separarse en cuatro fases. La primera es de ascenso, especialmente, entre 1970 y 1976 y entre 1980 y 1982, recogiendo la expansión del PBI per cápita que se observa en el gráfico 4.1. En la segunda fase se produce una primera caída del ingreso real promedio con la recesión de 1983 y una ligera recuperación en 1987. Después, en un tercer momento, se observa la gran caída del ingreso real que provocó el empobrecimiento de una gran parte de la población de Lima y del país. Entre 1987 y 1989 el ingreso real promedio cayó a menos de un tercio, de un nivel de 1,560 soles a 510 soles (cuadro 4.1, a precios de 1994).⁷ Finalmente, en una cuarta fase que corresponde al período posterior al *shock* de precios de agosto de 1990, el nivel del ingreso real promedio

empresas —en 1994 y 1995 a raíz del ajuste de 1991— que afectaron la estructura de la muestra y que imposibilitan establecer una serie confiable (véase Verdera 1995b). En todo caso, la evolución de los sueldos y salarios según la Encuesta de establecimientos resulta bastante similar a la que proviene de la Encuesta de Hogares.

7. No se efectuaron encuestas de hogares en 1985 y en 1988.

se mantiene prácticamente estancado hasta la actualidad (gráfico 4.2). No se vislumbra ninguna posibilidad de que se recupere —siquiera parcialmente o con alguna significación— el nivel previo a la hiperinflación.

Como señalamos en la sección anterior, llama la atención que la recuperación del producto real per cápita a partir de 1993 no se refleje en un aumento similar, o siquiera en un aumento, en el ingreso real promedio. El nivel del ingreso real promedio de 2002 es ligeramente mayor para ingresos y sueldos reales promedio, pero incluso menor para los salarios reales que los de 1989, esto es, al muy bajo nivel al que descendieron después de la hiperinflación de 1988-1989.

En la medida que un porcentaje creciente de la fuerza laboral de Lima corresponde a trabajadores independientes o no asalariados, podría pensarse que la caída del ingreso real promedio se debió a la evolución de los ingresos de los trabajadores no asalariados. Al observar —en el gráfico 4.2— la evolución del ingreso real promedio por trabajo notamos que, con variantes, el patrón de evolución es el mismo que el de los sueldos reales de los empleados y los salarios reales de los obreros. Si el ingreso real promedio cayó 3 veces entre 1987 y 1989, la caída de los sueldos reales fue ligeramente mayor, 3.2 veces, mientras que la menor caída, a partir de un nivel inicial más bajo, correspondió a los salarios en 2.3 veces.⁸

Una consecuencia de esta evolución es la previsible reducción de la desigualdad o dispersión en la distribución de los ingresos por trabajo, en la medida que se produce una compresión —hacia abajo— de la estructura salarial. Con ello, el aumento de la proporción y el número de trabajadores que perciben un ingreso por debajo de una norma mínima de ingresos resulta espectacular: el subempleo por ingresos en Lima se incrementó de 22.4% en 1987 a 59.8% en 1989.⁹

8. Los sueldos de los ejecutivos, que no consignamos en el cuadro 4.1 por su comparativamente reducido número, se redujeron en 2.7 veces.

9. Según la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo el aumento fue de 30.8% en 1987 a 72.9% en 1989. Estas cifras sobrestiman el subempleo por ingresos pues encontramos que esta medición del subempleo por ingresos abarcaba al subempleo por duración o tiempo. Una vez separado éste último, el subempleo por ingresos es el que señalamos en el texto. Véase al respecto Verdera, 1995a: pp. 3-5.

No está de más poner énfasis en que la reducción del ingreso real se debió —en primera instancia— a la hiperinflación y la política de contención salarial, y no a cambios en la operación del mercado de trabajo, digamos a una caída en la demanda por efecto de la recesión, o a un gran aumento de la oferta de trabajo o a cambios en la productividad del trabajo. Si la causa del empobrecimiento es una medida de política, digamos una variable institucional que actúa en un período de tiempo corto, no son aceptables argumentos como los que, por ejemplo, señala Figueroa:

El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de su efecto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo. Si el efecto es de expansión, la nueva solución en el mercado laboral será con mayor salario real y mayor empleo. [...] Si el efecto es de contracción de la curva de demanda, el efecto será a la inversa (Figueroa, 1998: p. 12).

También llama la atención el argumento esbozado por Hentschel (1999) en el Informe del Banco Mundial sobre Pobreza y Desarrollo. De una parte señala que se puede observar la contracción de los salarios reales debido a la hiperinflación en 1990 —en verdad en 1987-1989 como se verá— y, de otra, que los salarios reales se han mantenido constantes desde 1991, tendencia que estaría “íntimamente relacionada a la evolución de la productividad a nivel nacional” (Hentschel, 1999: 48). Sobre esta interpretación se puede resaltar tres puntos: i. Se acepta que la hiperinflación es la causa de la contracción salarial y, no obstante, se propone que para que los salarios reales puedan recuperarse es necesario que aumente la productividad. No existe simetría en esta argumentación, pues se acepta que la causa de la enorme caída de los salarios reales es la hiperinflación —no la caída en la productividad— y se pone como requerimiento que aumente la productividad para que los salarios puedan recuperarse; ii. El PBI per cápita real, que puede tomarse como *proxy* de productividad, si la PEA ocupada aumenta igual que la población, aumentó sin que subieran los salarios reales, como hemos comentado más arriba; y, iii. Los salarios reales no se recuperan del nivel de 1989, y no del de 1991. La diferencia

entre el crecimiento del PBI real per cápita en 1993-1994 y los salarios reales constantes “desde 1991” fue a ganancias.¹⁰

c. *Aumento de la tasa de pobreza*

La evolución negativa del producto real per cápita y de los ingresos y remuneraciones reales se expresa en la evolución de la tasa de pobreza. El resultado de la caída de las remuneraciones reales es que a la gran pobreza ya existente en el país en 1986, se sumó un mayor empobrecimiento dos años más tarde como consecuencia de la hiperinflación. Al comparar los porcentajes de pobreza e indigencia en diez países de América Latina, la CEPAL incluye estimados de los porcentajes de hogares pobres en el Perú en 1986 por grandes áreas geográficas. La tasa de pobreza era de 37% en Lima, 53% en el resto urbano y 64% en el área rural, siendo —entre esos 10 países— solo superado por Guatemala (Lagos y Arriagada, 1998: 67).

Corroborando las cifras anteriores sobre la caída de los ingresos reales, se observa que la incidencia de la pobreza se acrecentó en gran proporción entre 1985-86 y 1991, periodo que abarca los años de la hiperinflación. En el caso de Lima Metropolitana la tasa de pobreza aumentó de 27.4% a 47.6% y, a nivel nacional, de 37.9% a 57.4% (véase el cuadro A-IV.1 de este capítulo).¹¹

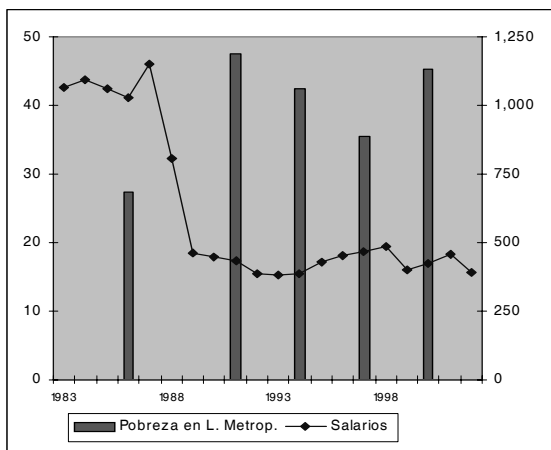
En la primera mitad de la década de 1990, por una combinación de desinflación y de políticas de alivio a la pobreza, se empezó a observar, según las ENNIV, un ligero descenso en las tasas de pobreza

10. Esta visión peculiar de la relación entre salarios reales y productividad impregna los informes del BM. En ellos no se da prioridad a la recuperación de los ingresos vía la política salarial porque significaría intervenir en el mercado de trabajo. La recuperación llegaría como resultado del aumento de la productividad, derivadas de las mejoras en educación y salud, las que serían consecuencias de largo plazo de la inversión en programas sociales.

11. En 1991 no fue recabada la información para las áreas rurales de costa y selva, así como para tres departamentos de la sierra sur, de elevada pobreza, debido a que esos departamentos y otras zonas rurales fueron declaradas de emergencia por la presencia de grupos armados.

Gráfico 4.3

LIMA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA Y LOS SALARIOS REALES, 1983-2002
(A PRECIOS CONSTANTES DE 1994)



promedio —medidas en 1994 y 1997— respecto a 1991 en Lima Metropolitana (gráfico 4.3).¹²

El punto central a destacar es que el nivel de la tasa de pobreza de Lima Metropolitana de acuerdo a las ENNIV se situó en un nivel muy elevado. Los salarios reales, aún con pequeños reajustes, mostraron una relación inversa respecto a la evolución de la tasa de pobreza. Con todo se debe señalar que esta relación se da entre caída de los salarios reales *para los obreros* con el aumento de la tasa de pobreza *para la población* de Lima Metropolitana entre 1983 y el 2002 (gráfico 4.3).

Esta relación inversa coincide con la evolución del porcentaje de pobres —ya mostrado en el capítulo II— que aumentó en 73.7% o 20 puntos porcentuales entre 1985 y 1991, se mantuvo en 42.4% en 1994, para disminuir a 35.5% en 1997. Luego volverá a elevarse con la nueva caída salarial. Llama la atención que la recuperación en los

12. Esta reducción de la pobreza no se registró en todas las áreas geográficas. Véase el cuadro A-IV.1 del anexo de este capítulo.

salarios reales promedio en Lima entre 1994 y 1997 no sea de magnitud similar a la aparente reducción de la pobreza.

En síntesis, sea que se tome en cuenta la evolución del PBI real per cápita, los ingresos reales y las remuneraciones o los estimados del porcentaje de población pobre, en todos los casos se registra un drástico aumento de la pobreza entre 1987 y 1989 según las encuestas de hogares en Lima, o entre 1985 y 1991 según las ENNIV. Además, los bajos ingresos reales actuales se encuentran lejos de recuperar los niveles de 1985-1986.

3. Ajuste y pobreza

La responsabilidad del ajuste estructural en el agravamiento de la pobreza ha sido señalada —como se vio en el capítulo I— específicamente por Stewart (1995) y Sheahan (1999). Ambos examinan la relación entre las políticas de ajuste y la pobreza durante las décadas de 1980 y 1990, centrándose la primera en las regiones en las que la pobreza se ha acrecentado más, África y América Latina, regiones en las que no se pudo lograr un ajuste con protección de la población pobre, y el segundo en Perú. Stewart se ocupa del efecto del ajuste en el tiempo, pues la idea de que un apoyo temporal frente al ajuste era todo lo que se requería al inicio del mismo ya no es sostenible: el ajuste afectó el bienestar inmediato de cientos de millones así como también su potencial para la actividad productiva futura (Stewart, 1995: 1).

La política de ajuste se llevó a cabo porque existían grandes déficit a inicios de la década de 1980, especialmente por la aguda crisis de balanza de pagos o falta de divisas. No obstante, el ajuste llevó a un alarmante e inaceptable deterioro de las condiciones de vida en algunos países que se ajustaron, lo que significa que las políticas no fueron satisfactorias y que se requerían mejores alternativas. Más aún, señala Stewart, el hecho de que algunos países hayan tenido éxito en proteger a su población pobre durante el ajuste sugiere que el deterioro observado en otros países no solo no habría sido inevitable sino que podría haberse obviado (Stewart, 1995: 2).

Los estudios sobre la pobreza generalmente no toman en cuenta el impacto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza esto es, sobre los ingresos reales y el gasto de las familias. Una excepción la constituye un ensayo Iguíñiz en el que se propone distinguir “[...] entre los tradicionales factores estructurales de las desigualdades latinoamericanas y aquellos (factores) que explican en gran medida la profundización de la pobreza registrada en la década de los ochenta”. (Iguíñiz 1994: 26). Entre estos últimos señalará a la inflación “correctiva” y el deterioro salarial, la intervención del Estado para asegurarse que los salarios se rezagan y el aumento drástico de los precios y tarifas públicas (Iguíñiz 1994: 49-50). En este capítulo se busca desarrollar más los argumentos de Stewart (1995), Sheahan (1999) e Iguíñiz (1994).

El resto de autores hacen referencias al contexto o entorno macroeconómico sin tener en cuenta sus efectos o su relación directa sobre la pobreza, la misma que se explicaría, sea por la operación del mercado de trabajo (Figueroa, 1998: 12; Flores, 1998: 388; Díaz, 1999: 9-10), o sea por el comportamiento de las familias (Escobal *et al.*, 1998: 38).

En este texto nos ocupamos no de las causas de los déficit, esto es, de las causas del déficit en la balanza en cuenta corriente o del déficit fiscal, sino en cómo el ajuste condujo al empobrecimiento de la población. El trabajo de Stewart (1995) pone el énfasis precisamente, en cómo el ajuste estructural es una causa directa del mayor empobrecimiento.

En el esquema 4.1 presentamos las causas del agravamiento reciente de la pobreza y la secuencia que va desde una esquemática visión de la evolución macroeconómica hasta el resultado final de las medidas de ajuste y sus efectos sobre la pobreza. Los aspectos señalados se encuentran estrechamente interrelacionados. Aquellos en los que las medidas de política actúan directamente son la política de precios, la política de contención salarial, la reducción del gasto público social corriente y el aumento de las tarifas de los servicios públicos, los impuestos indirectos y los aportes que se deducen de las remuneraciones de los trabajadores. En lo que sigue de este capítulo se trata de cada uno de estos aspectos.

Esquema 4.1

CAUSAS DEL AGRAVAMIENTO DE LA POBREZA ORIGINADAS
EN LA POLÍTICA DE AJUSTE MACROECONÓMICO

RESULTADOS MACROECONÓMICOS	MEDIDAS	EFFECTOS SOBREPOBREZA	RESULTADO FINAL
Caída del PBI / <i>per cápita</i>	- Reducción del “exceso” de demanda en mercado de bienes - Alta tasa de interés	- Reducción de consumo - Endeudamiento de las familias	- Estancamiento, salvo recuperaciones por causas exógenas
Aceleración de la inflación	- Shock de precios públicos - Atraso cambiario	- Aumento del gasto en bienes de demanda rígida (educación, salud, tarifas)	
Caída de remuneraciones e ingresos reales	Contención salarial vía: - Control de reajustes - Prohibición de indexación	- Remuneraciones e ingresos nominales por trabajo se rezagan de la inflación	<i>Se reducen:</i> - Los sueldos y salarios reales - El ingreso por trabajo de independientes - El gasto público social corriente real - Pensiones reales
Déficit público Aumenta	- Reducción del déficit mediante la reducción de gasto público social corriente real - Aumento de los impuestos indirectos, aportes y cobros por servicios públicos sociales - Reducción de las pensiones reales	- Reducción del consumo de bienes necesarios (alimentos, etc.) - Disminución de la prestación y de la calidad de los servicios públicos sociales (educación, salud, seguridad)	<i>Aumentan:</i> - El porcentaje de gasto familiar en pagos de servicios sociales (educación, salud) y públicos (luz, teléfono) - Cobros por servicios públicos sociales (educación, salud) - El porcentaje del pago de impuestos indirectos en el consumo
Deuda externa Aumenta	- Compromiso de pago y aumento de deuda - Aumento del servicio de deuda como % del presupuesto público	- Reducción del gasto público social, parcialmente compensado con nueva mayor deuda	
Déficit del sector externo aumenta	- Apertura y entrada de capital extranjero - Se mantiene el déficit en cuenta corriente	- Aumento de utilidades por mayores tarifas de servicios públicos	

Fuente: Elaboración propia.

El resultado final, consecuencia del conjunto de resultados macroeconómicos, es una reducción drástica de las remuneraciones e ingresos reales por trabajo, los denominados ingresos primarios¹³ y, en el conjunto, una reducción aún mayor del ingreso social total de las personas.

Siguiendo a Stewart (1995), se pueden separar los ingresos de los trabajadores en dos categorías: los ingresos primarios, que corresponden a la retribución que perciben por su trabajo, y los ingresos secundarios, que resultan del ingreso neto que perciben en su relación con el Estado, esto es, de la diferencia entre los pagos que efectúan al Estado, (impuestos y aportes), y los ingresos y beneficios o prestaciones que reciben del Estado (educación y salud pública gratuitas, alimentos donados, seguridad y pensiones).¹⁴ Las dos políticas que afectarán el bienestar de la población lo harán a través de su impacto en los ingresos primarios o ingresos reales por trabajo a través de la política de estabilización de precios y la política de contención salarial, y en los secundarios, a través de la política fiscal, tanto en materia de gasto público como de recaudación tributaria (Stewart, 1995: 9-11)

a. Política de estabilización

Los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos llevaron a los países a acercarse al FMI y al Banco Mundial por préstamos. La aprobación de los programas de ambas instituciones concediendo los préstamos fue condicionada a que los países introduzcan cambios en sus políticas, convirtiéndolas en políticas de estabilización drásticas o de “ajuste” (Stewart 1995: 5-6). O como lo señala Iguíñiz, los gobiernos compartían el diagnóstico según el cual para estabilizar la economía y generar fondos para el pago de la deuda externa debía reducirse el nivel de actividad y la capacidad adquisitiva de las remuneraciones (Iguíñiz 1994: 47-48).

13. Los ingresos primarios incluyen los ingresos en especie (autoconsumo), pero no los ingresos derivados de la propiedad (rentas) o de su uso productivo.

14. Prescindimos de las transferencias privadas (remesas, ayudas familiares), las mismas que generalmente no están registradas o lo están solo parcialmente.

El ajuste en el Perú tuvo dos etapas. La primera, que generalmente no es tomada en cuenta como parte del ajuste, corresponde a los años 1988-1989 en los que se redujo radicalmente la capacidad de consumo así como también el gasto público social corriente. La segunda, que es la que se toma normalmente como “el ajuste”, esto es, el ajuste a partir del *shock* de precios de agosto de 1990, consistió básicamente en controlar la inflación mediante una gran elevación del nivel de precios por una sola vez y en la eliminación del déficit fiscal, mediante una nueva reducción del gasto público y el aumento de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, se contrajo la oferta de dinero y se estableció un control estricto de la emisión monetaria.

Al inicio de la segunda fase del ajuste los organismos financieros internacionales observaban la pobreza solamente como un asunto interno de los países en lo que tenían poco que contribuir. Al pasar los años de ajuste la pobreza fue aumentando agudamente en muchos países mientras que el gasto social fue reducido, llevando a una desaceleración en la mejora de los indicadores de desarrollo humano y un empeoramiento en algunos casos. Por ello, el Banco Mundial empezó a pedir que los informes sobre los países incluyesen una breve descripción y evaluación del impacto social de los programas de ajuste, mientras que los informes del presidente del Banco —apoyando los programas de ajuste— pusieron atención especial a su impacto de corto plazo en los pobres urbanos y rurales, así como en las medidas para aliviar sus efectos negativos (Stewart 1995: 7). Nótese que la atención se pone en el impacto “social” del ajuste, no en el impacto económico sobre los salarios ni mucho menos en la política laboral.

b. Política fiscal

También se deja de lado el problema fiscal estructural, esto es, la discusión central sobre el papel de la política fiscal en el desarrollo, con temas como la regresividad (o progresividad o neutralidad) de la estructura tributaria y del gasto público, la falta de cobertura de los servicios sociales públicos y la evasión tributaria. Aquí interesa esbo-

zar, aún de manera muy esquemática, cómo la política fiscal agravó —agrava— el empobrecimiento, en lugar de aliviarlo. En el período de la hiperinflación, la contracción de los ingresos reales y la falta de indexación de los ingresos tributarios, en general, condujeron a una radical reducción de los ingresos fiscales. Si a ello se suma el mayor peso del pago del servicio de la deuda externa —especialmente durante la década de 1990— se llega a la crisis fiscal, que a su vez llevó a una reducción drástica del gasto público social corriente.

La relación entre crisis fiscal e hiperinflación es compleja. La reducción del gasto público social corriente y la continuidad en la prestación de los servicios públicos a costa —total o parcial— de los usuarios afecta a la población de tres maneras: i. Al reducirse el gasto social real corriente en los servicios sociales públicos, con la congelación de los sueldos de maestros y trabajadores de la salud, se reduce su cobertura —los días de clase o los horarios de atención— y sobre todo su calidad; ii. Al empezarse a cobrar o aumentar los cobros por estos servicios suben sus precios y con ellos el nivel general de precios, disminuyendo el poder adquisitivo de las familias; y iii. La gran mayoría de familias con hijos en edad escolar o con alguno de sus miembros enfermo, se ven obligadas a destinar una mayor parte de su gasto familiar a cubrir los mayores gastos en educación y salud, a costa de la alimentación y otras necesidades.

El efecto de la política de gasto fiscal sobre el ingreso social o total de las familias es doble. A la vez que se reduce el gasto público social corriente real per cápita —ingreso en servicios que las familias dejan de percibir—, se incrementa el gasto de las familias para proveerse de esos servicios. Por ello, a la reducción del ingreso real por trabajo o ingreso primario se añade la reducción del gasto público social real y el aumento del gasto familiar en servicios sociales, con lo que la disminución del ingreso “social” real o total es aún mayor. Esto lleva a que se desvíen ingresos destinados a otros gastos de la familia, reduciéndose el monto disponible para el gasto en alimentos y a un mayor empobrecimiento en esos términos. La drástica reducción del gasto público social real lleva al aumento del gasto social privado, parcialmente compensatorio de la reducción sufrida.

Esquema 4.2
EFFECTO DEL AJUSTE EN EL INGRESO FAMILIAR TOTAL O SOCIAL
(EN TÉRMINOS REALES)

	SIGNO ESPERADO	INGRESO/GASTO	TIPO DE INGRESO/GASTO	SIGNO EFECTIVO
Ingreso total	= o +	Ingreso por trabajo	Primario	-
Saldo negativo para familias	+	Gasto público social en servicios	Secundario	-
	-	Gasto de familias en servicios sociales	Secundario	+
	-	Pagos por tarifas por servicios públicos	Secundario	+
Saldo negativo para familias	+	Pensiones a jubilados	Secundario	-
	-	Impuestos indirectos (IGV y consumo)	Secundario	+
	-	Aportes deducidos a trabajadores	Secundario	+

Finalmente, en la medida que los ingresos y las remuneraciones reales que se registran en las encuestas se expresan en términos brutos, se debe tomar en cuenta las deducciones por mayores impuestos al consumo, mayores tarifas de los servicios públicos y mayores aportes en el caso de los trabajadores en planilla, cubiertos por la seguridad social o formales.

4. Evidencias de las causas del agravamiento de la pobreza

Como se ha mostrado, la expansión del producto per cápita se frenó a mediados de la década de 1970, iniciándose su caída. En este marco se produjo una fuerte recesión en 1982-1983, intentándose a partir de 1985 una reactivación rápida de la actividad económica. Esta reactivación se realizó sobre bases artificiales o endeble, llegándose a fines de 1987 con una severa crisis que llevó a una primera devaluación en diciembre de ese año, y a poner en práctica un severo programa de estabilización a partir de septiembre de 1988.

Una de las paradojas del caso peruano es que buena parte del ajuste estabilizador —si no casi todo— fue hecho antes del *shock* de

agosto de 1990. Lo que se hizo después fue mantener o acentuar las condiciones establecidas por el ajuste. La hiperinflación fue precisamente el principal mecanismo que condujo a la reducción de los ingresos reales por trabajo y, de esta manera, además de frenar una fuente de presión inflacionaria, contribuyó a estabilizar los precios con elevados márgenes de ganancia para las empresas que enfrentaban una demanda inelástica.¹⁵ La diferencia entre la hiperinflación de 1988-1989 y el *shock* de 1990, es que después del primer proceso las remuneraciones e ingresos reales nunca recuperaron sus niveles anteriores, mientras que con el *shock* de 1990 volvieron a caer aún más, para solo recuperar luego los bajos niveles previos a esa medida.

El propósito de esta sección es evaluar cómo diversos instrumentos de la política macroeconómica condujeron al empobrecimiento entre 1988 y 1989. Se empieza con la política de precios.

a. Política de precios (y pérdida de ingresos reales)

El programa de estabilización de fines de la década de 1980 —siendo fallido— significó una fuerte elevación mensual del nivel promedio de los precios al consumidor, la misma que ocurrió entre septiembre de 1988 y abril de 1989. Fueron ocho meses en los que se implementó un programa estabilizador con sucesivas fuertes alzas de los precios controlados anunciadas por el gobierno. De esta manera se desató la hiperinflación y, simultáneamente, se practicó la contención a la recuperación de las remuneraciones. La consecuencia inmediata, en esos ocho meses, fue la gran reducción de los ingresos reales por trabajo, tal como se ha presentado en la sección anterior.¹⁶

15. Según varias/os autores/as, entre ellas, Canales, 1993: 38, no se llegó a producir una hiperinflación porque no se llegó a consolidar una dolarización total durante el segundo sub-periodo del gobierno de A. García. Tan solo se vivió una dolarización de precios importante y, por ello sostiene, se trató de un régimen de alta inflación. Frenkel establece otro criterio para dilucidar esto, sostendrá que “La sustitución de las prácticas de indexación y pago es el proceso de tránsito de la inflación a la hiperinflación” (Frenkel, 1988: iii).

16. “Pero en 1988 comenzaron a contraerse nuevamente (los salarios reales de la región) a causa de procesos inflacionarios por los que atravesaban países como

Debemos insistir en que el empobrecimiento se produjo por la política de estabilización previa al ajuste estructural de agosto de 1990. En tal sentido resulta inexacta la apreciación de Escobal *et al.* en el sentido que la tasa de pobreza “[...] se incrementa dramáticamente hacia 1991, luego de tres años de caída del producto y en plena implementación de un drástico programa de estabilización macroeconómica” (Escobal *et al.*, 1998: 7).¹⁷ El incremento dramático de la pobreza ocurrió entre fines de 1988 e inicios de 1989. Como hemos señalado la hiperinflación se originó en septiembre de 1988 y concluye en abril de 1989 y la enorme caída en los ingresos reales fue en ese período y no otro. El *shock* de agosto de 1990 no fue parte de un proceso hiperinflacionario sino al contrario, una gran elevación de precios por una sola vez, paralela a la reducción del gasto fiscal y a una severa restricción monetaria, para acabar con la hiperinflación o alta inflación. Además, el año de mayor caída del producto fue 1992 y no 1991.

Una apreciación distinta es la de Figueroa al evaluar el desempeño del quinquenio del gobierno de 1985 a 1990, y compararlo al de 1991 a 1996. Este autor sostiene que: “La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno”. (Figueroa, 1998: 19).¹⁸ Esto es también

Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, *entre otros*” (subrayado nuestro) (Lagos y Arraigada, 1998: 22).

17. También resulta parcialmente inexacta la apreciación de Escobal *et al.*: “Las políticas populistas del gobierno de García habían llevado a un total desequilibrio en las cuentas macroeconómicas y generaron un proceso hiperinflacionario entre 1989 y 1990. De otro lado, 1991, fue el año más bajo en términos de producto e ingreso nacional desde 1975. La caída de los ingresos fueron el principal determinante del aumento en las tasas de pobreza [...]” (subrayado nuestro) (Escobal *et al.*, 1998: 16).
18. En su lectura de las cifras de esos años Figueroa (1998:19) encuentra que “La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno (el del presidente Fujimori, de 1991 a 1996). Si se toma el período 1985-1990 como correspondiente al del gobierno de García y el de 1991-1996 al de Fujimori, la media anual del PBI per cápita del segundo período es 11% inferior comparado a la del primer período”. Esta interpretación de promedios de períodos de cinco años de gobierno impide ver que la drástica reducción del ingreso real, esto es, el empobrecimiento, se produjo entre 1987 y 1989.

inexacto: el empobrecimiento se produjo entre 1988 y 1989. El resultado del gobierno de 1991 a 1996 fue que se mantuvo a la población en pobreza, no que se la aumentó.

Las *Memorias* del BCRP de 1988 y 1989 *reconocen* que la inflación se aceleró como consecuencia de medidas gubernamentales. Para 1988 se sostiene:

La persistencia de los desequilibrios llevó a la adopción de nuevas medidas en los meses de setiembre y noviembre, acelerándose fuertemente el proceso inflacionario, Así mientras que la inflación de los primeros ocho meses alcanzó 243 por ciento, en el período setiembre-diciembre (de 1988) la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor fue de 431.4 por ciento (BCRP 1989: 19).

En la *Memoria* de 1989 se indica que:

En los primeros cuatro meses del año la tasa promedio anual fue de 45.1 por ciento reduciéndose en el período mayo-diciembre a 26.3 por ciento [...] Estos dos períodos, marcadamente diferentes, estuvieron determinados mayormente por el grado de reajuste de los precios de los productos controlados. Así, mientras que de enero a abril se decretó importantes incrementos en los precios de los productos controlados, especialmente en alimentos y combustibles, a partir de mayo disminuyó el ritmo de reajustes oficiales (BCRP 1990: 17).

i. Evolución de los precios promedio

En el cuadro 4.2 presentamos, en la primera columna, la variación anual promedio de los precios para Lima Metropolitana (del IPC) entre 1980 y 2001. Descomponemos la variación por semestres entre 1988 y 1990 para que se pueda percibir el mayor aumento entre el segundo semestre de 1988 y el primer semestre de 1990. El efecto acumulado de esos dos semestres fue de 5.836%. El gran incremento de precios fue distribuido en ocho meses, impidiéndose el reajuste paralelo o posterior de los ingresos nominales. En cambio, la gran alza de los precios en ocasión del *shock* de 1990 se produjo en un solo mes y simultáneamente se reajustaron los salarios mínimos, de manera que

Cuadro 4.2

**LIMA: RATIO DE LAS VARIACIONES DE GRANDES GRUPOS DE CONSUMO
RESPECTO A LA VARIACIÓN DEL IPC, 1980 – 2002**

AÑOS	ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS	RATIOS (IPC = 1)		
		ALIMENTOS Y BEBIDAS a/	VESTIDO Y CALZADO	ALQUILER, VIVIENDA, ENERGÍA ELÉCTRICA
1980	60.80	0.94	1.34	0.71
1981	72.70	0.94	0.69	0.96
1982	72.90	0.99	0.65	1.01
1983	125.10	1.09	0.61	1.00
1984	111.50	0.92	1.10	1.00
1985	158.30	0.97	1.08	0.69
1986	62.90	0.96	1.84	0.47
1987	114.50	0.79	0.91	0.58
1988	1722.30	0.85	1.27	0.71
88-I	115.30	0.82	1.59	0.71
88-II	746.50	0.94	0.95	0.85
1989	2775.30	0.85	1.00	0.67
89-I	601.20	0.69	0.76	0.82
89-II	310.00	1.22	1.34	0.75
1990	7649.70	0.91	0.78	1.72
90-I	484.40	0.82	1.02	1.20
90-II	1226.00	1.08	0.75	1.51
1991	139.20	0.74	0.79	2.62
1992	56.70	1.03	0.65	0.89
1993	39.50	0.91	0.95	1.09
1994	15.40	0.79	1.21	1.81
1995	10.20	0.94	1.16	1.38
1996	11.55	1.05	0.78	1.10
1997	8.55	0.83	0.87	0.97
1998	7.25	1.14	0.77	0.43
1999	3.47	-0.08	2.12	3.25
2000	3.76	0.19	0.92	2.81
2001	1.98	0.25	1.24	2.92

Fuente: INEI. IPC de Lima.

a/ Alimentos y bebidas incluye tabaco entre 1980 y 1988.

b/ Otros bienes y servicios incluye alimentos y bebidas fuera del hogar entre 1980 y 1988, y tabaco desde 1989.

RATIOS (IPC = 1)				
MUEBLES, ENSERES, MANTENIM.	CUIDADO, CONSERVACIÓN DE SALUD	TRANSP. Y COMUNIC.	ESPARCIMIENTO DIVERSIÓN Y ENSEÑANZA	OTROS BIENES Y SERVICIOS b/
1.42	1.10	0.63	1.24	1.18
1.20	1.12	1.10	1.01	1.18
0.85	1.10	1.09	1.00	1.22
0.89	1.32	1.01	0.99	0.95
1.04	1.17	1.25	1.18	0.89
1.10	0.93	1.24	1.13	1.05
1.08	1.07	0.33	1.41	1.34
1.31	1.02	0.90	1.55	1.22
1.04	0.99	1.42	1.08	0.99
0.96	1.01	1.04	1.31	1.16
1.07	0.98	1.42	0.91	1.15
0.68	0.96	0.59	3.61	0.85
0.54	0.96	0.65	5.54	0.65
1.19	1.00	0.82	0.63	1.30
0.82	1.42	1.54	0.78	0.91
1.00	1.12	1.09	1.92	1.29
0.80	1.31	1.45	0.40	0.72
0.82	1.27	1.40	2.02	0.74
1.12	1.10	1.08	1.18	0.86
0.76	1.11	1.37	1.18	0.91
0.74	1.54	0.45	1.61	1.05
1.11	1.45	0.25	1.77	0.87
0.77	1.17	0.97	1.08	0.61
0.12	1.50	2.09	1.39	0.80
2.38	1.20	0.60	1.12	1.07
1.73	2.78	2.06	2.20	2.65
0.99	2.15	3.06	1.25	1.74
1.41	2.76	1.10	2.02	1.55

se compensó por esa momentánea mayor pérdida de ingresos reales, la que se hubiera sumado a la enorme pérdida acumulada como resultado de la elevación de precios de septiembre de 1988 a abril de 1989.¹⁹

También se puede destacar a partir del cuadro 4.2 (primera columna) que los elevados niveles de inflación se redujeron sustancialmente a partir de 1992 hasta lograrse niveles por debajo de 10% a partir de 1997 y 1998. No obstante como mostramos en el cuadro 4.1 y en el gráfico 4.2, los ingresos y las remuneraciones reales en promedio no se recuperaron en esos años respecto a los bajos niveles que alcanzaron después de las alzas de 1988-1989.

ii. Los precios de la educación y la salud

El cuadro 4.2 contiene los ratios entre las variaciones anuales de los precios de los grandes grupos de consumo y la variación del IPC o precios relativos. Resulta claro que las mayores alzas de septiembre de 1988 correspondieron a los combustibles, razón por la cual el ratio de los precios de transporte y comunicaciones es de 1.42. Este aumento empero fue sobrepasado por un gran incremento de los precios del sector privado. Habría sido el temor del sector privado a perder ingresos ante la inflación que condujo a un comportamiento defensivo y al resultado inflacionario de septiembre (Iguíñiz, 1993: 185).

Llama la atención el ratio entre las variaciones de los precios del rubro Esparcimiento, diversión y gastos de enseñanza y las del IPC.²⁰ Se trata del grupo de precios que lidera la elevada inflación desde el primer semestre de 1988 hasta el primer semestre de 1990.²¹ En el

19. La inflación anualizada de agosto de 1989 a agosto de 1990 fue de 12,378%, en razón del aumento de agosto de 1990.

20. Iguíñiz señala que mediante el DS 153-88-EF se incrementaron los precios de los medicamentos y de los servicios de tarifas públicas, agua y desagüe, *servicios de salud, enseñanza* y alquileres (Iguíñiz, 1993: 185n).

21. Iguíñiz cita a Canales y Fairlie (1991: 55*) para señalar que “[...] el periodo que va de febrero de 1988 a marzo de 1989 se caracteriza por el liderazgo de los precios públicos en los saltos inflacionarios”. (Iguíñiz, 1993: 180). Si se observa el gráfico que acompaña esta afirmación se colige que esto es válido hasta diciembre de 1989).

primer semestre de 1989 los precios del rubro indicado suben 5 veces más que el promedio del conjunto de precios (véase también el gráfico 4.4). El incremento de los precios de este rubro se registró desde 1984 y con más fuerza en 1986-1987. Pasado el período de hiperinflación, los precios de este grupo siguieron subiendo, en 1991 en el doble que el promedio, y así, sucesivamente, mostraron fuertes aumentos en 1994, 1997 y 1998.²²

Nótese que a partir del segundo semestre de 1990 y en 1991 se elevan también los precios del rubro Cuidado y conservación de la salud. Este rubro, junto con el de Esparcimiento y enseñanza sube fuertemente en 1994 y 1997. Finalmente, también destacan los mayores aumentos de dos grupos de precios más, el del grupo Alquiler, vivienda, energía eléctrica y de Transporte y comunicaciones a partir del segundo semestre de 1990, en razón de la disparada —el *shock*— de los precios públicos de agosto de ese año, medida realizada tanto para detener la inflación como para reducir el déficit fiscal.

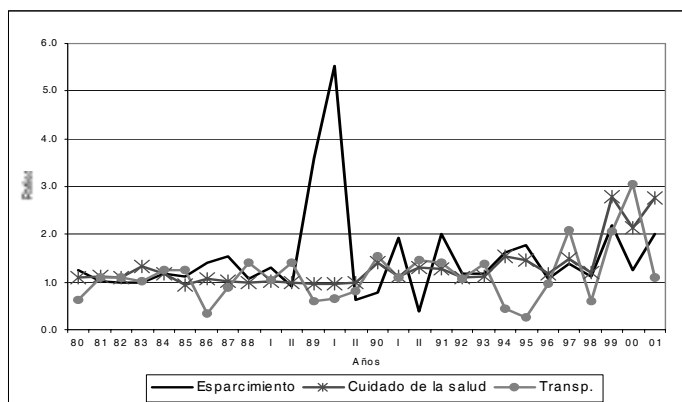
Al desagregar la variación porcentual mensual de los precios del grupo Esparcimiento y enseñanza en subgrupos durante los años 1988 y 1990 (cuadro 4.3 y gráfico 4.5) se observa que las alzas de precios que explican al gran aumento del grupo son Gasto en enseñanza en el primer trimestre de cada año y el Gasto en libros, que incluye los textos y útiles escolares que suben más bien en el segundo semestre de cada año, concretamente en octubre de 1988 y septiembre de 1990.

La Memoria del BCRP de 1989 registra las alzas en estos dos gastos: “Dentro de los productos no controlados, el mayor incremento

22. Este gran aumento debido a los gastos en educación —enseñanza y textos escolares— ha sido objetado por Escobal y Castillo (1994) como producto de un error en el registro de los precios de los útiles escolares. Al respecto podemos indicar que: i. El INEI sostiene que el procedimiento de recojo de la información fue la misma que la de los años previos y no se observó un aumento de precios semejante. ii. El grueso del porcentaje del gasto en este rubro corresponde a gastos en enseñanza y no a útiles escolares. iii. Como se verá, la información sobre el mayor gasto de las familias en educación confirma estos aumentos. Finalmente, iv. Se podrá ver en el cuadro 4.4, más adelante, que la gran alza entre febrero y abril de 1989 fue en el Gasto en enseñanza y no en los útiles escolares.

Gráfico 4.4

LIMA: RATIOS ENTRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE CUIDADO Y CONSERVACIÓN DE LA SALUD, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ESPARCIMIENTO Y ENSEÑANZA RESPECTO A LA VARIACIÓN PROMEDIO DE LOS PRECIOS (=1), 1980-2001



lo presentaron los productos transables [...] que incluye a ‘textos y útiles escolares’, *item* en el que se registró una tasa de crecimiento desproporcionada que le otorgó un fuerte peso relativo dentro de la canasta de consumo”. Y prosigue: “Los productos no transables variaron en 2,904.4 por ciento, registrándose los mayores aumentos [...] en rubros como ‘matrícula y pensión de enseñanza’ de notable crecimiento en los primeros meses del año” (BCRP, 1990: 18).

Fairlie y Canales señalarán que el peso del sector de los servicios con “precios fijos” (servicios de enseñanza, gastos por hospitalización, transporte) es “[...] el más significativo en la dinámica inflacionaria (superior al 12%)”. Y añaden, “[...] el Estado no atiende suficientemente, con partidas adecuadas, la satisfacción de estas necesidades fundamentales” (Fairlie y Canales, 1997: 20 y 22).

iii. El atraso de los precios públicos y el shock de agosto de 1990

Después del alza de los precios públicos en septiembre y noviembre de 1988, estos precios se atrasaron respecto a la variación del IPC. El

cuadro 4.4 contiene las variaciones anuales de los principales precios de servicios públicos y de combustibles y los ratios entre esas variaciones y la variación anual del IPC. También se muestra la diferencia —el grado de atraso o de adelanto— entre esos ratios y la variación del IPC que se iguala a 1. Se observa un atraso en los precios relativos de estos bienes respecto a la inflación promedio en 1984-1989, especialmente en los casos del gas y el kerosene doméstico, pero también en el agua potable y en teléfonos, no obstante el alza de setiembre de 1988. Esto permitió que las familias tuvieran un menor gasto relativo en el grupo de Alquiler, combustible y electricidad y Transporte y comunicaciones en 1988 y 1989 (véase Verdera, 1997: 204).

El atraso de los precios de los servicios públicos se revierte con el *shock* de precios públicos de agosto de 1990 y las sucesivas elevaciones de precios, a raíz de las privatizaciones posteriores de las grandes empresas públicas proveedoras de estos servicios y productos.

La Memoria del Banco Central de Reserva de 1989 reseña el gran aumento de los precios de ese año, responsabilizando por ese aumento a los precios *no controlados* en razón de “una política empresarial dirigida a mantener los márgenes de ganancia” (BCRP 1990: 17-18). Llama la atención esta aseveración porque generalmente se ignora que la elevación de precios y consiguiente mayor gasto para cubrir una determinada canasta de bienes por parte de las familias, pueda guardar relación con el aumento de los ingresos de los empresarios en los casos de los precios que aumentan en mayor proporción que el promedio de precios. Al parecer, por las cifras *promedio* que se consignan en los cuadros 4.3 y 4.5 y por las observaciones de Canales y Fairlie, en general, éste habría sido el caso (Canales y Fairlie 1997: 3-5). Una de las mayores responsabilidades en generar la hiperinflación en 1988 y 1989 estuvo en los servicios de educación y salud y no solo en los precios públicos.

Aunque, como otros autores, Canales y Fairlie ponen su atención en la dinámica de precios desde el *shock* de agosto de 1990, también presentan la evolución de diversos tipos de precios relativos desde 1986. Encuentran que los precios relativos públicos controlados suben por encima del promedio, precisamente entre fines de 1988 y

Cuadro 4.3

LIMA: RATIO MENSUAL DE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DEL GRUPO DE ESPARCIMIENTO, DIVERSIONES Y ENSEÑANZA RESPECTO A LA VARIACIÓN DEL IPC, 1988-1990

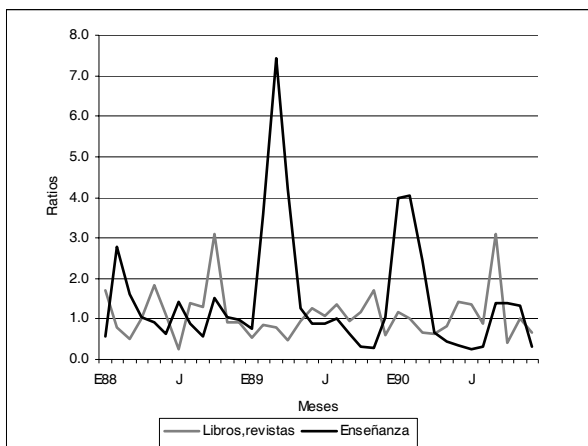
AÑOS Y MESES	VARIACIÓN DEL ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS	RATIOS MENSUALES (IPC = 1)		
		ÍNDICE DEL GRUPO	GASTO EN LIBROS PERIÓDICOS Y REVISTAS	GASTO EN ENSEÑANZA
1988				
Enero	12.8	1.5	1.7	0.6
Febrero	11.8	1.7	0.8	2.8
Marzo	22.6	1.1	0.5	1.6
Abril	17.9	1.1	1.0	1.0
Mayo	8.5	1.2	1.8	0.9
Junio	8.8	1.1	1.1	0.6
Julio	30.9	0.9	0.3	1.4
Agosto	21.7	1.3	1.4	0.9
Setiembre	114.1	0.6	1.3	0.6
Octubre	40.6	1.7	3.1	1.5
Noviembre	24.4	0.9	0.9	1.0
Diciembre	41.9	0.7	0.9	1.0
1989				
Enero	47.3	0.8	0.5	0.8
Febrero	42.5	2.0	0.9	3.6

Marzo	42.0	4.7	0.8	7.4
Abril	48.6	3.6	0.5	4.2
Mayo	28.6	1.3	0.9	1.3
Junio	23.1	0.9	1.3	0.9
Julio	24.6	0.9	1.1	0.9
Agosto	25.1	1.0	1.4	1.0
Setiembre	26.9	0.7	1.0	0.6
Octubre	23.3	0.4	1.2	0.3
Noviembre	25.8	0.4	1.7	0.3
Diciembre	33.8	1.1	0.6	1.0
1990				
Enero	29.8	2.7	1.2	4.0
Febrero	30.5	3.0	1.0	4.0
Marzo	32.6	2.1	0.7	2.4
Abril	37.3	0.7	0.6	0.7
Mayo	32.8	0.5	0.8	0.4
Junio	42.6	0.5	1.4	0.3
Julio	63.2	0.4	1.4	0.3
Agosto	397.0	0.4	0.9	0.3
Setiembre	13.8	1.9	3.1	1.4
Octubre	9.6	0.9	0.4	1.4
Noviembre	5.9	1.3	1.0	1.3
Diciembre	23.7	0.6	0.7	0.3

Fuente: INEI. Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras, 1997-98.

Gráfico 4.5

LIMA: VARIACIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS DE LIBROS ESCOLARES Y GASTOS EN ENSEÑANZA RESPECTO A LA VARIACIÓN PROMEDIO DE PRECIOS (= 1), 1988-1990



principios de 1989, para luego tener un crecimiento menor al del promedio de precios hasta el *shock* de agosto de 1990 cuando se disparan. En verdad, como reconocen, tomaron solo el precio de la gasolina como referencia (Canales y Fairlie, 1997: gráficos 3 y 4). Aún si se limita la referencia al precio de la gasolina no se encuentra que los precios de los combustibles aumenten por encima del promedio anual entre 1985 y 1989, antes de 1990 (cuadro 4.5, última columna).

Los precios públicos se adelantan sobre la variación del índice promedio de 1990 a 1999, notoriamente en los casos de los servicios de agua potable, luz eléctrica y teléfono particular. Adicionalmente, estas mayores tarifas van acompañadas de una mayor carga tributaria al aumentar también la tasa del Impuesto General a las Ventas. En conjunto estos mayores gastos llevan a una fuerte reducción del gasto en el grupo Alimentos y bebidas y en otros gastos esenciales de las familias a partir de 1991, como en los casos de Vestido y calzado,

Cuadro 4.4**LIMA: VARIACIÓN ANUAL DEL IPC Y DE LOS PRINCIPALES PRECIOS PÚBLICOS DE SERVICIOS Y COMBUSTIBLES, 1982-2002**

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30 m3	LUZ ELÉCTRICA 30 Kwh	TÉLEFONO PARTICULAR 150 llds	PASAJE INTER URBANO	GAS PROPANO 24 Lb	KEROSENE DOMÉSTICO Lt.	GASOLINA 84 OCT. GLN
Variac. %								
1982-83	1.1	1.4	0.7	0.9	0.8	2.3	2.7	1.5
1983-84	1.1	2.7	1.7	1.1	1.2	1	1.1	1.1
1984-85	1.6	1.1	4	1.7	3.3	2.5	1.4	2.7
1985-86	0.8	0.7	0.3	0.4	0.5	0.3	0	0.4
1986-87	0.9	0.8	0.2	0.9	0.6	0.1	0.1	0.3
1987-88	6.7	2.8	2.4	3.1	7.8	3.3	5.9	5.4
1988-89	34.0	15.8	14.9	6.6	12.8	14.7	35.7	16.2
1989-90	74.8	132.4	389.7	419.3	87	190.6	195.3	116
1990-91	4.1	4.2	3.0	3.2	3.3	5	2.8	4.1
1991-92	0.7	0.8	1.4	0.9	1.0	0.9	0.7	0.5
1992-93	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.8	0.5	0.4
1993-94	0.2	0.6	1.6	1.0	0.3	0.3	0.2	0.3
1994-95	0.1	0.2	0.7	0.3	-0.2	0.1	0.1	0.1
1995-96	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
1996-97	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
1997-98	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.1	0	0
1998-99	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1999-00	0	0	0.1	0	0.1	0.2	0.3	0.3
2000-01	0	0.1	0	0	0	0.1	0.2	0.1
2001-02	0	0		0	0	-0.1	0	0

Fuente: INEI - Dirección Técnica de Indicadores Económicos. Compendios Estadísticos 1994-95, p. 47 y 1997-98.

Muebles, enseres y mantenimiento de vivienda y Cuidado de la salud, contribuyendo a mantenerlas en situación de pobreza.²³

iv. La caída en los ingresos reales

La evolución de las remuneraciones reales está determinada por las trayectorias de las remuneraciones nominales y de la inflación. Al subir fuertemente el IPC, el denominador de la definición del ingreso real, la atención se centra en qué pasó con el numerador, en la evolución de los ingresos por trabajo y los sueldos y salarios nominales. Si estos se hubiesen reajustado o indexado con la elevación de precios, el poder adquisitivo de los ingresos se hubiera mantenido constante. Como se señaló al principio (cuadro 4.2), esto no fue así: el gran aumento de los precios no fue acompañado de un reajuste salarial equivalente y cayeron los ingresos reales por trabajo en un período muy corto.

Las Memorias del BCRP registran la drástica reducción de los ingresos reales para el año 1988 de esta manera:

En el transcurso del período [...] los ingresos reales de los trabajadores mostraron un deterioro importante contrastando con la tendencia de años anteriores [...] De acuerdo a los estimados que realiza el Banco Central *los ingresos reales de los trabajadores dependientes e independientes disminuyeron en 25 y 33 por ciento respectivamente. En ambos casos la severa caída estuvo ligada fundamentalmente a la inflación creciente y a la recesión que se inició durante al año* (Las cursivas son nuestras) (BCRP 1989: 20-21).

En la Memoria del año 1989 el BCRP estima una severa contracción de los ingresos reales respecto a 1988, de 50 y 23 por ciento para trabajadores dependientes e independientes, respectivamente (BCRP 1990: 19).

Resulta llamativo cómo esta pérdida en particular, no ha sido percibida por algunos analistas. Para Canales y Fairlie,

23. Véase Verdera 1997: 204. La estructura del gasto familiar corresponde a Lima y a una familia promedio. De presentarse por estratos de ingreso o de gasto, el impacto en el estrato mayoritario de bajos ingresos sería mayor.

Cuadro 4.5

LIMA: RATIO DE VARIACIÓN RESPECTO A IPC DE LOS PRINCIPALES PRECIOS
DE SERVICIOS Y COMBUSTIBLES, 1982-2002

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30 m3	LUZ ELÉCTRICA 30 Kwh	TÉLEFONO PARTICULAR 150 llds	PASAJE INTER URBANO	GAS PROPANO 24 Lb	KEROSENE DOMÉSTICO Lt.	GASOLINA 84 OCT. GLN
1982-83	1.0	1.2	0.6	0.8	0.7	2	2.4	1.3
1983-84	1.0	2.5	1.5	1.0	1.1	0.9	1.0	1.0
1982-84 a/	2.5	3.7	2.1	1.9	1.8	3	3.4	2.3
1984-85	1.0	0.6	2.4	1.0	1.9	1.5	0.8	1.6
1985-86	1.0	0.9	0.4	0.6	0.6	0.4	0	0.5
1986-87	1.0	1.0	0.3	1.0	0.6	0.1	0.1	0.4
1987-88	1.0	0.4	0.4	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8
1988-89	1.0	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	1.0	0.5
1984-89	5.0	3.4	3.8	3.3	4.7	2.9	2.9	3.7
1989-90	1.0	1.8	5.2	5.6	1.2	2.5	2.6	1.5
1990-91	1.0	1.0	0.7	0.8	0.8	1.2	0.7	1.0
1991-92	1.0	1.1	2.0	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7
1992-93	1.0	0.6	1.3	1.6	1.0	1.6	1.0	0.7
1993-94	1.0	2.5	6.7	4.1	1.3	1.2	0.9	1.1
1989-94	5.0	7.0	15.9	13.3	5.6	7.8	6.2	5.0
1994-95	1.0	1.8	5.9	2.7	-1.7	0.9	0.6	0.5
1995-96	1.0	1.8	1.1	1.8	0.9	0.8	0.9	1.2
1996-97	1.0	2.9	0.6	2.9	2.5	0.7	1.2	1.2
1997-98	1.0	3.7	1.0	2.7	1.3	-0.9	-0.1	0.0
1998-99	1.0	4.1	2.9	2.9	3.1	2.3	3.6	3.5
1994-99	5.0	14.3	11.5	13.0	6.1	3.8	6.2	6.4
1999-00	1.0	0.7	2.2	1.1	2.6	5.4	9.2	7.5
2000-01	1.0	4.7	-1.2	1.1	0.7	5.5	7.7	2.6
2001-02	1.0	9.1	-24.1	-19.1	0.0	-53.7	-12.3	3.1
1999-02	3.0	14.4	-23.1	-16.9	3.2	-42.8	4.6	13.3

Fuente: Similar al cuadro 4.4.

a/ Diferencia entre la suma de los ratios de las variaciones de precios o tarifas respecto a las del IPC y la suma de la variación del IPC respecto a sí mismo en cada periodo, i.e., 5 para los quinquenios.

Los sueldos y salarios han tenido una dramática reducción desde la segunda mitad de los ochenta [...] llegando a sus niveles mínimos con el *shock* de agosto de 1990. [...] A partir de 1993 se advierte una recuperación de los sueldos, y de los salarios en menor medida. Sin embargo, no se han alcanzado aún los niveles previos al *shock* (Canales y Fairlie, 1997: 16).

Esto último es inexacto. Los niveles de ingresos reales que aún no se han alcanzado son los previos a la hiperinflación de 1988-89 y no los previos al *shock* que ya eran muy bajos. De otra parte, Canales y Fairlie utilizan la información de las Encuestas de establecimientos del Ministerio de Trabajo que sobrestiman la recuperación a partir de 1993.²⁴ En cualquier caso si se observa su gráfico 11 es fácil notar que la caída de las remuneraciones reales se da entre 1987 y 1989 y que es gigantesca comparada con la leve recuperación de los sueldos y los salarios a partir de 1993. La diferencia de las remuneraciones reales de 1993 respecto a las de 1987 es aún enorme. Otros autores también centran la atención en las tendencias de evolución de las diferencias salariales, discutiendo las variaciones, sin prestar atención a la enorme caída del promedio de ingresos y a su posterior estancamiento (Díaz 1999).

b. *La política de contención salarial*

La segunda causa de la caída de los ingresos reales fue la política de contención o freno a la recuperación de las remuneraciones en relación a la hiperinflación.

Los componentes tradicionales de la política salarial son tres: la regulación de la negociación colectiva, la política respecto a la Remuneración Mínima Vital (RMV, solo RM a partir de la Constitución de 1993) y la política de remuneraciones en el sector público.²⁵ En el período que se considera debemos añadir la política de reajustes compensatorios a los trabajadores del sector privado sin negociación colec-

24. Véase al respecto Verdera, 1995: 21-22.

25. "Los niveles de salarios son influidos por diversos instrumentos de política, que incluyen las leyes de salarios mínimos, la fijación de sueldos (en el caso de los empleados públicos) y la legislación relativa a la actividad sindical" (Webb 1975: 69).

tiva: “La política de reajustes salariales para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada que no negocian colectivamente [...] se inició en 1975, debido a la aceleración del proceso inflacionario, y se prolongó hasta fines de 1990 [...]” (Romero, 1992: 230).

El gobierno de 1985 a 1990, además de utilizar los instrumentos tradicionales de la política salarial, limitó la indexación salarial de los trabajadores con negociación colectiva, y decretó reajustes a los trabajadores sin negociación colectiva y a los trabajadores del sector público por debajo de la inflación pasada. En tal sentido, se trató de una política de contención salarial o de freno a su recuperación.

La política de contención salarial puede impedir la recuperación salarial respecto a la inflación de manera directa, actuando sobre la negociación colectiva y sobre las remuneraciones, o indirecta, afectando la estabilidad laboral y la fortaleza de los sindicatos y su capacidad de negociación colectiva, o fijando los sueldos del gobierno y la RMV a niveles que afecten las remuneraciones de los trabajadores del sector privado (esquema 4.3).

Durante el gobierno de 1985 a 1990 la contención de los sueldos y salarios se llevó a cabo de manera directa, mediante la interferencia del Estado que restringió la negociación colectiva, con decretos que aumentaban las remuneraciones por debajo de las alzas de precios, y reajustando de manera rezagada el salario mínimo legal.²⁶ Estas medidas de política solo permitían una recuperación parcial de los ingresos reales, produciéndose su rápida y acentuada caída. La pérdida de ingresos reales no se debió a la recesión, ni a una súbita reducción de la productividad del trabajo o a un cambio en las condiciones de producción. Mientras las condiciones de producción y del mercado de trabajo permanecían iguales se produjo un drástico cambio en la distribución del ingreso en contra de los trabajadores.²⁷

26. Se fijaron topes a los aumentos por negociación desde 1976 y luego topes y cláusulas en los pliegos de reclamos para una indexación, primero trimestral, y luego semestral.

27. Desde un punto de vista convencional se diría que el mercado de trabajo se ajustó mediante una enorme flexibilidad de los salarios reales a la baja, a la vez que se mantenían los niveles de empleo, en parte porque no existía flexibilidad

Esquema 4.3

POLÍTICAS DE CONTENCIÓN SALARIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO ASALARIADO DURANTE LOS GOBIERNOS DE 1985-90 Y DE 1990-95

	TRABAJADORES CON NEGOCIACIÓN COLECTIVA	TRABAJADORES SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA
DIRECTA	- Interferir en negociación y restringir indexación (1985-90) - Prohibición de la indexación salarial (1990-95)	- Fijar remuneraciones o reajustes salariales por debajo de inflación (1985-90)
INDIRECTA	- Fijar los sueldos del gobierno y la RMV (ambos gobiernos) a/ - Eliminar estabilidad laboral y reducir fuertemente el grado de sindicalización (1990-95)	- Fijar los sueldos del gobierno y la RMV por debajo de la inflación (ambos gobiernos) a/

Fuente: Elaborado sobre la base de Romero, 1992: 234, con algunas modificaciones.

a/ Se afectará de manera directa a los trabajadores del sector público y a los que perciben la RMV o a aquellos cuyos ingresos se encuentran alrededor de la RMV.

Como se verá más adelante, durante los gobiernos de 1990 al 2000 la política de contención se ha reforzado a fin de que no pueda ser revertida; fue llevada a cabo de manera indirecta, eliminando la estabilidad laboral, debilitando los sindicatos y, de manera directa, a través de la fijación de los sueldos del gobierno central y la RMV por debajo de la inflación.

Un informe del Banco Mundial reconoce que:

En la medida que la inflación se aceleró en años recientes [...] en el sector formal los salarios reales fueron reducidos drásticamente [...] las fluctuaciones en los salarios reales en el sector formal provienen de una pobre indexación en los contratos de trabajo —v.g. convenios colectivos—, la misma que fue extremadamente distorsionadora en el período de hiperinflación.

para el despido. No obstante, había un régimen más o menos extendido de contratos temporales, solo para obreros, el PROEM. Además, al ser los salarios tan bajos resultaba muy barato mantener a los trabajadores o contratar nuevos, temporalmente.

En cuanto al grado de empobrecimiento de los trabajadores, ese mismo informe señalará que: “Estos extremadamente bajos salarios reales (en el sector formal) son incompatibles con mercados de trabajo eficientes” (Banco Mundial, 1992: iv).

i. La información oficial

Las Memorias del BCRP de 1988 y 1989 describen cómo se produjo la pérdida de ingresos reales por trabajo. La Memoria de 1988 puntualiza que: “Si bien durante 1988 se decretó una serie de aumentos a los trabajadores del sector público y privado no sujeto a negociación colectiva, éstos fueron insuficientes para compensar el acelerado crecimiento de los precios internos” (BCRP, 1989: 20).

La Memoria de 1988 señala más adelante que la política seguida durante 1988 de otorgar aumentos estuvo enmarcada:

[...] en el objetivo general de restricción del gasto público y en una coyuntura de recursos fiscales limitados. Lo anterior, aunando a la agudización del proceso inflacionario en el último trimestre, llevó a que el valor promedio de las remuneraciones reales de los trabajadores estatales disminuyera en 60 por ciento en el transcurso de 1988 (las cursivas son nuestras) (*op. cit.* 79).

La Memoria de 1989 explica la pérdida de ingresos reales en los siguientes términos:

En el transcurso de 1989, los ingresos reales percibidos por los trabajadores de los diversos segmentos laborales registraron una severa contracción en relación a sus similares de 1988 [...] Este desarrollo se explica principalmente por el entorno general de la economía y por la política salarial adoptada, la que, a pesar de disponer reajustes periódicos en los niveles remunerativos, no logró compensar el elevado ritmo inflacionario (las cursivas son nuestras) (BCRP, 1990: 19).

En el esquema 4.4 resumimos, siguiendo las Memorias, las medidas de reajustes que se tomaron en 1988 y en 1989 y la magnitud de la pérdida de ingresos reales. Se llevó a cabo una política de reajustes diferenciada por grupos de trabajadores según si tenían negociación colectiva o no, así como para los trabajadores del gobierno central y para el ingreso mínimo legal (RMV más bonificación).

Se observa que las mayores reducciones corresponden a los trabajadores públicos y la menor al Ingreso Mínimo Legal. La reducción entre 1988 y 1989 es casi el doble de la reducción entre 1987 y 1988, siendo mayor para los empleados, sobre niveles más altos, en comparación a los obreros, con niveles más bajos y, parte de ellos, con mayor capacidad de negociación colectiva. Nótese empero que las reducciones para los trabajadores del sector privado con negociación colectiva son ligeramente mayores que las de los trabajadores sin negociación.

La magnitud de la pérdida real de las remuneraciones fue tal que el BCRP reconoce para 1989 que: “[...] la evolución negativa de las remuneraciones de los trabajadores del sector privado hubiera sido aún mayor de no haber mediado incrementos unilaterales otorgados por los empleadores” (BCRP, 1990: 20).

ii. La visión de los académicos

Para Romero (1992) y Nunura (1993) la contención salarial se expresa en la falta de indexación salarial plena, esto es, en el no reconocimiento de derechos en relación a la pérdida de ingresos reales como efecto de la hiperinflación. Como señala Romero:

La política de reajustes salariales para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada que no negocian colectivamente —que se inició en 1975, debido a la aceleración del proceso inflacionario, y se prolongó hasta fines de 1990— [...] (los reajustes) no tuvieron una periodicidad constante ni estuvieron asociados de manera explícita a la inflación observada (Romero, 1992: p. 230).

De acuerdo a la legislación que se estableció, las modalidades de reajuste salarial para estos trabajadores fueron cuatro: i. un porcentaje fijo; ii. un monto dado; iii. un porcentaje fijo hasta determinado tope, y a partir de éste un monto dado; iv. un porcentaje regresivo hasta determinado tope, y a partir de éste un monto dado (Romero, 1992: 234). No obstante esta variedad de modalidades y que la política salarial no siguió una regla explícita de indexación a la inflación pasada, Romero estima que el grado de indexación para las remuneraciones

promedio en el período 1986-90 fue significativo, en alrededor de 70%, esto, cuando la tasa de inflación es la única variable considerada en el modelo (las cursivas son nuestras) (Romero, 1992: 243 y 253-254). Repárese que se refiere a la indexación promedio de cuatro años y no a la de los años 1988-1989.

Por su parte, Nunura concluye su recuento de las medidas de política salarial del gobierno de 1985 a 1990, puntualizando que:

[...] en lugar de proteger el salario real, [...] creó mecanismos para impedir que los salarios nominales por negociación colectiva recuperen el poder adquisitivo perdido a lo largo de la vigencia de la convención colectiva. En esa dirección operaron el uso de la remuneración básica de inicio de la convención para calcular el incremento adicional de remuneraciones (IAR) y la fijación de topes a esa remuneración (Nunura, 1993: 91).

iii. Evolución de la política salarial del gobierno de 1985 a 1990

La primera medida —en 1986 y por decreto— fue eliminar los anticipos o pagos a cuenta de incrementos futuros o de reajustes provenientes de la negociación colectiva, así como eliminar la propia libre negociación de las cláusulas de reajuste entre sindicatos y empresas. De esta manera el gobierno regulaba directamente las cláusulas de reajuste e, indirectamente, también el aumento general. El gobierno denominó a las cláusulas de reajuste como los IAR, fijó los meses en que debería otorgarse y estableció las reglas para la determinación de su valor; también fijó el factor de indexación salarial y definió la base salarial sobre la que se aplicaba el factor de indexación (Nunura, 1993: 89-90).

Veamos, siguiendo a Nunura (1993), cómo actúan los componentes de esta indexación parcial:

- El factor de indexación era el índice de inflación acumulada entre el mes en que se otorgó el último IAR (o el incremento general) y el mes anterior a la aplicación del nuevo IAR.
- La base salarial era la remuneración básica del trabajador, con dos restricciones: a) Debía ser la vigente al inicio de la convención colectiva. Se prohibía así la acumulación del IAR a la remunera-

Esquema 4.4

REAJUSTES Y PÉRDIDAS DE LAS REMUNERACIONES REALES ENTRE 1988 Y 1989 a/

AÑOS	1988		1989	
	REAJUSTES	PÉRDIDA REAL	REAJUSTES	PÉRDIDA REAL
Ingreso promedio	NA.	-27.7%	NA.	-36.9%
Ingreso Mínimo Legal (IML) b/	En cuatro oportunidades	20 puntos entre 88-III y 88-IV	Mensuales	-51.7%
Trabajadores privados sujetos al régimen de negociación colectiva	- Reajuste cuatrimestral - Topes bajos para la remuneración de base para el cálculo. -En septiembre anticipo de I/. 9 mil a cuenta de aumentos que se acordaran en negociación.	Sueldos: -26.1% Salarios: -26.7%	Dos aumentos por decreto en el tope de los "Incrementos adicionales", llegando a I/. 100 mil a partir de octubre	-46% Sueldos: -51,1% Salarios: -45,3%
Trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (no sindicalizados)	Bonificación excepcional por única vez de I/. 3 mil	-25%	Reajustadas mensualmente, elevando la bonificación especial por costo de vida.	Cayeron entre 44.3 y 50% c/ Sueldos: -47.1% Salarios: -42.0%
Trabajadores del Gobierno Central	Cinco aumentos de carácter general, en marzo, julio, setiembre, noviembre y diciembre.	-19% respecto a 1987. -60% en el transcurso de 1988	Reajustes por compensación por costo de vida y bonificación por función técnica especializada	- 59.2%
Trabajadores independientes	NA.	-32.8%	NA	Entre 23% y 41%

Fuentes: BCRP, 1989: 21-2, 1990: 19-21, 1992: 22; Romero, 1992; Nunura, 1993.

NA: No aplicable.

a/ Porcentaje respecto al nivel promedio del año anterior, salvo que se especifique.

b/ Suma del Salario Mínimo Vital (hoy Remuneración Mínima, RM) y de una bonificación complementaria.

c/ La Memoria presenta dos estimaciones.

ción básica del inicio de la convención en los casos en que se otorgaba más de una IAR al año. En estos casos, apunta Nunura, el salario nominal no se indexaba plenamente a la inflación pasada y el salario real no recuperaba al nivel que tuvo al inicio de la

Esquema 4.5
VALOR NOMINAL Y REAL DE LOS TOPES SALARIALES
(en miles de intis, precios de julio de 1986)

PERÍODO DE VIGENCIA	TOPE FIJADO POR EL GOBIERNO, VALOR NOMINAL (1)	TOPE INDEXADO DE ACUERDO A LA INFLACIÓN ACUMULADA (2)	TOPE EFECTIVO, VALOR REAL		
			VALOR NOMINAL SOBRE TOPE INDEXADO [(1)/(2) POR 100]	VALOR REAL DEL TOPE FIJADO	VARIAC. %
Ago 86 - jun. 88	10	—	—	10	—
Jul. 88 - jun. 89	20	56	35.7	3.5	-65
Jul. 89 - sep. 89	50	3,324	1.5	0.15	-57
Oct. 89 - dic. 89	100	6,570	1.5	0.15	0
Ene. 90 - feb. 90	200	13,629	1.5	0.15	0
Mar. 90	300	23,099	1.3	0.13	-13
Abr. 90	350	30,640	1.1	0.11	15
May. 90 - jun. 90	750	42,069	1.8	0.18	64
Jul. 90	8,000	79,651	10.0	1.0	456

Fuente: Tomado de Nunura, 1993: 144.

convención; b) La remuneración básica tenía un tope por encima del cual la indexación era nula. Por lo tanto la indexación era parcial. Añadamos que no solo era parcial sino insignificante (véase el esquema 4.5 siguiente).

- Periodicidad de los reajustes por convención colectiva. De enero de 1986 a julio de 1988 fue semestral, de agosto de 1988 a diciembre de 1989 fue cuatrimestral y a partir de enero de 1990 hasta julio del mismo año se autorizaron reajustes trimestrales.²⁸

28. “A pesar de la alta inflación previa al ajuste de setiembre y de la elevación de los precios resultante de éste, así como del mantenimiento de tasas inflacionarias muy elevadas durante los siguientes meses, el período para el reajuste [...] se fijó en tres meses, lapso que para tasas de inflación mensual cercanas al 40% resultaba excesivamente extenso” (Iguíñiz, 1993: 196). En la experiencia argentina, Frenkel señala que el período de reajuste salarial tendió a acortarse hasta alcanzar la periodicidad mensual, período que se impone por la disponibilidad de los índices de precios así como la liquidación mensual, y que persistió con tasas de inflación del orden del 20% mensual, vigentes durante largos períodos (Frenkel, 1988: iii).

Nunura ilustra con detalle —véase el esquema 4.5— la magnitud de la pérdida resultante de la política de topes salariales para los trabajadores con negociación colectiva:

El primer tope salarial se aplicó a partir del 1 de agosto de 1986, su valor nominal fue de I/. 10 mil y tuvo vigencia de 23 meses, hasta el 30 de junio de 1988. En ese mismo período la inflación acumulada fue de 460%, lo que implica que el valor real del tope salarial disminuyó a I/. 1,786 (a precios de julio de 1986). Para recuperar el valor real máximo (el pico) del tope salarial (al 1.8.86), el valor nominal del nuevo tope salarial debió ser de I/. 56 mil. El gobierno, en cambio, fijó el tope en I/. 20 mil, equivalente al 35.7% del valor necesario para recuperar el pico máximo. Este porcentaje cayó mucho más, a 1.5%, en el nuevo reajuste del 1 de julio de 1989, valor que tiende a decrecer hasta abril de 1990 y a recuperarse ligeramente de mayo a julio de 1990. Los menores niveles que iba registrando el tope salarial en términos reales indican que a una proporción cada vez mayor de asalariados les fue impedido reajustar sus remuneraciones (Nunura, 1993: 143-44).

Entre las conclusiones de Nunura podemos destacar las siguientes:

- i. El tope salarial estuvo por debajo del sueldo promedio de los empleados con negociación colectiva desde octubre de 1987, por debajo del salario promedio de los obreros desde marzo de 1988, y por debajo del salario mínimo legal desde noviembre de 1988; ii. Después de esas fechas, el tope constituía una parte cada vez menor de tales remuneraciones. En junio de 1990, el tope representaba el 29% del salario mínimo legal, 7.6% del salario y 6.4% del sueldo; iii. La caída del valor real de los topes durante su vigencia fue mayor (90%) que la de los sueldos (66%) y salarios (56.8%) promedios; y, finalmente, iv. Este proceso se vincula a la pobreza: estos resultados llevan a la homogenización de la pobreza de los asalariados en su conjunto (Nunura, 1993: 144-145).

Por su parte, Romero, con el interés puesto en el rol de la indexación salarial en la inercia inflacionaria, llega poco antes a la misma conclusión de Nunura. Según esta autora la política de reajustes para los trabajadores sin negociación colectiva durante el período de 1975 a 1990 no tuvo un rol indexador de acuerdo a los siguientes indicadores:

- i. no tuvieron periodicidad constante; ii. no estuvieron asociados de ma-

nera explícita a la inflación observada; iii. no se establecieron reglas para conocer un calendario y porcentaje de los reajustes (Romero, 1992: 230).

iv. Continuidad de la política de contención salarial

La política de contención salarial prosiguió con el gobierno de 1990 a 2000. Producida la gran pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, a partir de 1990, se mantuvieron los muy bajos niveles salariales heredados del gobierno anterior. No se registró, en promedio, un mayor empobrecimiento en razón de la política salarial, manteniéndose los bajos niveles de pobreza —en términos de ingresos reales por trabajo— en que los dejó el gobierno anterior.

La Memoria del BCRP de 1990 establece que “Desde agosto (de 1990), la política en materia de remuneraciones se orientó por el objetivo de abatir la inflación mediante el rompimiento con el criterio de ajustes en función de las tasas de inflación pasadas. Así se dispuso aumentos compatibles con la inflación futura y con una menor frecuencia. En el mismo sentido, a partir de octubre los principales conceptos remunerativos que fija el gobierno fueron congelados durante el resto del año, en concordancia con la política económica que buscaba eliminar el componente inercial de la inflación y, en el caso de las remuneraciones públicas, evitar presiones adicionales sobre la inflación a través del déficit fiscal (BCRP, 1991: 24-25).²⁹

En 1991, la nueva política salarial estuvo orientada “[...] a permitir el libre acuerdo de las partes en la definición de las remuneraciones, así como a eliminar los esquemas de indización (indexación) anteriormente vigentes que, aunque incluían solo a una parte de los trabajadores, contribuían a aumentar las expectativas inflacionarias” (BCRP, 1992: 21-22).

29. “Se establece que los convenios que se inicien a partir de agosto de 1990 pactarán ‘libremente’ los reajustes salariales entre empleadores y trabajadores. Asimismo, en setiembre del mismo año, se otorga por última vez una bonificación permanente a los trabajadores del sector privado sin negociación colectiva” (Romero 1992: 233n.)

Las dos principales medidas adoptadas en 1991 dan la pauta para el resto de la gestión del gobierno de 1990 a 2000 en materia salarial: i. La RMV fue incrementada en una sola oportunidad en el mes de enero de 1991 y se mantuvo en el mismo nivel de S/. 38 durante el resto del año. Ello implicó una caída anual de 32.2 por ciento en términos reales; ii. Se dispuso que los pactos o convenios colectivos de trabajo no pudiesen contener sistemas de reajuste automático de remuneraciones fijados en función de índices de variación de precios, o ser pactados en moneda extranjera (BCRP, 1991: 22-23).

En 1992 se prosiguió con la política de contención a través de la utilización de la RMV: “[...] luego que fuera reajustada en febrero de 1992, se mantuvo en S/. 72 a lo largo del año [...] En términos reales, su valor en diciembre de 1992 fue menor en 31 por ciento respecto al de febrero; [...]” (BCRP, 1993: 23)

En cuanto a los trabajadores del sector público —indica la Memoria del BCRP de 1992— se les otorgó una asignación excepcional de S/. 60 a partir del 1 de agosto de 1992 a los profesionales del sector Salud y a los docentes así como a los servidores de los ministerios de Salud y Educación. Asimismo, se fijó el ingreso total permanente de los servidores de la administración pública, el mismo que no podía ser menor a los siguientes montos en cada grupo ocupacional: profesional, S/. 150, técnico S/. 140 y auxiliar S/. 130 (BCRP, 1993: 24).

En resumen, en el gobierno de 1990 a 2000, no solo se eliminó la regulación de la negociación de las cláusulas de reajuste establecidas durante el gobierno anterior, sino que se prohibió lo que antes se regulaba. En segundo lugar, se tomaron medidas para debilitar a los sindicatos, en el plano de los derechos individuales, a través del fomento a la inestabilidad laboral y a la contratación temporal, y en el plano de los derechos colectivos, obstaculizando la negociación colectiva. En tercer lugar, se reajustó la RM respecto a la inflación con grandes retrasos y de manera parcial. Finalmente, también se otorgaron incrementos en las remuneraciones del sector público por debajo de la inflación, conduciendo todo ello a una mayor pérdida de poder adquisitivo o en todo caso a impedir su recuperación.

v. Contención por vía indirecta

Como se mostró en el gráfico 4.2, el nivel promedio de las remuneraciones de Lima se recuperó ligeramente en 1991-1992 respecto a su nivel previo al *shock*, para luego permanecer estancado. En el cuadro 4.6 reunimos la información sobre sueldos y salarios reales —que proviene del cuadro 4.2— y añadimos la información sobre el grado de sindicalización, separando obreros de empleados, para el período 1979 a 2002.³⁰ El gráfico 5.6 muestra que los sueldos reales evolucionan de manera asociada a las remuneraciones del gobierno general. Suben y bajan conjuntamente. No es el caso del grado de sindicalización de los empleados que muestra una fuerte tendencia a caer. Se observa en el gráfico 4.7 la misma asociación para los obreros, entre los salarios reales y la RMV real.

Un ejercicio de regresión nos permitirá discutir si existe o no asociación entre la evolución de los sueldos y salarios reales promedio en Lima con la política salarial del gobierno y el grado de fortaleza o debilidad de los sindicatos.

Con la información del cuadro 4.6 ensayamos dos regresiones múltiples, en las que las variables dependientes son el logaritmo de los sueldos reales y el logaritmo de los salarios reales. Los resultados —en el esquema 4.6— muestran que el coeficiente entre la variación porcentual de los salarios reales y la RMV real, en el caso de los obreros, es 0.59. Como se trata de coeficientes de elasticidad, esto significa que ante un aumento de la RMV real de un sol, los salarios reales aumentarían en 59 céntimos. Por su parte, el coeficiente entre la variación porcentual de los sueldos de los empleados y los sueldos del gobierno es 0.66. La variable grado de sindicalización es significativa solo para la ecuación de salarios para obreros.³¹

30. El grado de sindicalización corresponde a los trabajadores de empresas que teniendo 20 o más trabajadores, registran 20 o más trabajadores afiliados, mientras que las remuneraciones reales promedio corresponden al conjunto de trabajadores.

31. Este resultado sería contrario a lo afirmado por Romero (1992: 254): “Con relación al activismo sindical, la variable que refleja la situación del mercado se

Cuadro 4.6

**LIMA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES Y GRADO DE SINDICALIZACIÓN
PARA EMPLEADOS Y OBREROS, 1979-2002**

AÑOS	REMUNERACIONES (A NUEVOS SOLES DE 1994)				GRADO DE SINDICALIZACIÓN (%) a/	
	SUELDOS	SALARIOS	R.M.V.	GOBIERNO GENERAL	EMPLEADOS b/	OBROSEROS c/
1979	1859.7	1103.9	640.9			
1980	1512.4	1133.8	804.3			
1981	1875.3	1267.2	683.5	2544.8	55.8	59.6
1982	2018.7	1450.0	631.6	2333.8	52.5	58.3
1983	1909.0	1064.8	650.0	1688.0	49.4	57.1
1984	2238.3	1092.4	500.5	1481.7	49.7	61.0
1985 d/	2159.9	1060.8	427.0	1207.5	46.3	58.1
1986	2081.5	1029.2	453.8	1228.9	42.9	55.2
1987	2240.6	1149.9	480.0	1503.9	44.1	59.7
1988 d/	1450.3	806.3	417.9	1416.3	46.5	56.1
1989	660.0	462.6	201.7	730.9	48.8	52.4
1990 d/	685.4	447.2	187.9	397.4	48.9	49.7
1991	710.7	431.8	127.8	199.5	46.8	54.0
1992	793.4	389.0	126.1	249.0	40.9	42.7
1993	663.4	382.6	89.8	292.0	30.0	43.9
1994	782.0	385.6	116.3	433.3	32.5	40.2
1995	858.6	427.1	118.9	525.1	19.8	30.0
1996	653.9	452.3	122.7	480.5	12.7	19.6
1997	916.7	467.6	216.6	514.6	10.7	17.4
1998	956.0	483.9	239.1	514.2	11.7	11.1
1999	1005.5	400.8	231.1	550.3	10.5	7.8
2000	920.4	424.4	256.5	547.9	7.5	15.7
2001	921.6	457.2	259.5	544.9	10.2	11.2
2002	953.4	393.5	259.0	561.4	14.9	11.6

a/ Número de trabajadores sindicalizados sobre sindicalizables (empresas con 20 y más trabajadores, de los que 20 o más son afiliados) por 100.

b/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 1984-94

c/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 1984-87

d/ Por interpolación lineal, salvo RMV y Remuneraciones del Gobierno y grado de sindicalización.

Fuente: MTPS-DNEFP. Encuestas de hogares. Para RMV y Remuneraciones del Gobierno, INEI, Compendio Estadístico.

Gráfico 4.6

LIMA: EVOLUCIÓN DE SUELDOS, REMUNERACIÓN GOB. GENERAL Y SINDICALIZACIÓN DE EMPLEADOS, 1979-2002

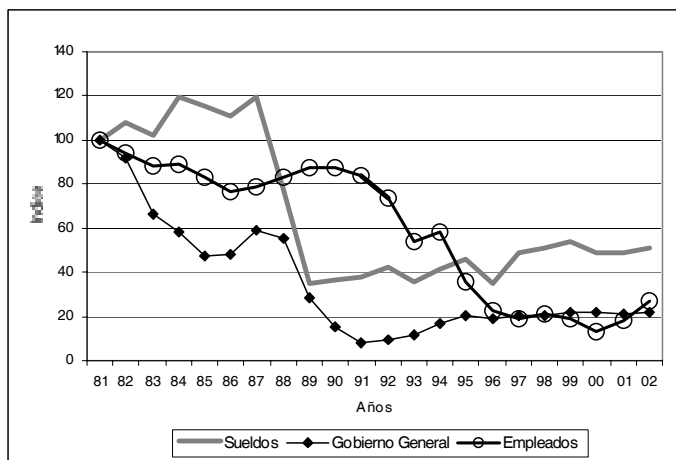
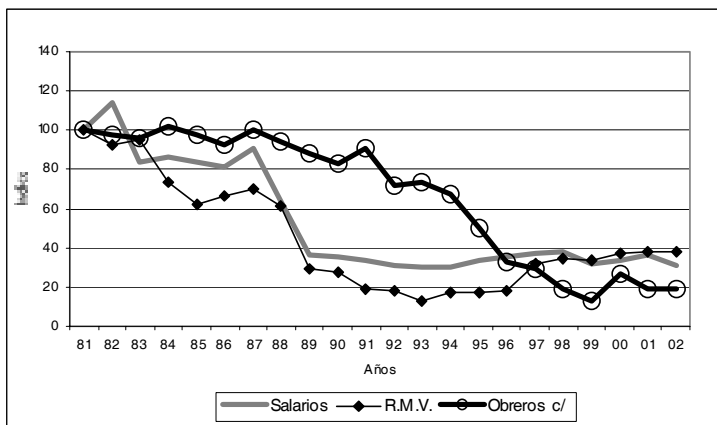


Gráfico 4.7

LIMA: EVOLUCIÓN DE SALARIOS, RMV Y SINDICALIZACIÓN, 1979-2002



Aunque la serie es corta, podría usarse una *dummy* para separar los subperíodos antes y después de la hiperinflación.³² Los resultados de estas regresiones no contradicen el argumento que la política seguida en materia de RMV y de remuneraciones del gobierno *después de 1990* ha servido para mantener bajos los sueldos y salarios reales, impidiendo su recuperación a niveles anteriores a la hiperinflación de 1988-1989.

c. *La reducción del gasto público social corriente*

La crisis que se inicia en 1988 —además de originarse en una crisis del sector externo— también provino de una crisis fiscal. El déficit económico del gobierno central aumentó en casi tres veces entre 1980 y 1987. Una de las formas de afrontar el déficit fiscal fue reducir el gasto público, en particular el gasto social real, y de este, el corriente. Esta reducción afectó los servicios prestados por los sectores educación y salud, los mismos que constituyen casi la totalidad del gasto social.³³ Ponemos el énfasis en señalar al gasto social corriente porque lo que se contrajo fueron los sueldos de los maestros y del personal de salud, así como el gasto en medicinas y materiales de enseñanza, que tuvo que ser asumido por las familias.

En el cuadro 4.7 presentamos la evolución del gasto público social real así como del gasto en educación y salud entre 1970 y 2002. Merece destacarse que la información anual disponible sufre un cambio en 1993, cuando se interrumpe la publicación del gasto público social *corriente ejecutado*. En su lugar, primero se publicaron cifras

mostró poco significativa para explicar la dinámica de las remuneraciones promedio”.

32. Tratándose de series muy cortas se realizaron pruebas de estabilidad de los parámetros. Los resultados de las pruebas CUSUM y CUSUM² para la regresión con los salarios como variable dependiente indican que los coeficientes estimados son estables a lo largo del período. En el caso de la regresión para sueldos, al haber utilizado las variables AR (1) y AR (2) no es posible efectuar estas pruebas. Utilizando el test de Chow para los años 1988, 1989 y 1990 se rechaza la hipótesis nula de estabilidad de los parámetros. En síntesis, los resultados de la regresión son satisfactorios sólo para los salarios y no de la regresión para los sueldos.
33. El gasto en educación constituía el 98% del gasto social (Francke, 1994: 32).

Esquema 4.6
RESULTADOS DE REGRESIONES (OLS)

PARA OBREROS:
 PERÍODO 1981-2002 (22 OBSERVACIONES)
 VARIABLE DEPENDIENTE: LOG. DEL SALARIO REAL

VARIABLES	COEFICIENTE	t
C	2.21	7.6
Log. RMV real	0.59	11.4
Log. sindicalización	0.24	5.2

$R^2 \text{ Adj} = 0.92$; $DW = 1.4$ (los errores no presentan autocorrelación de primer orden)

PARA EMPLEADOS:
 PERÍODO 1983-2002 (20 OBSERVACIONES)
 VARIABLE DEPENDIENTE: LOG. DE SUELDOS REALES

VARIABLES	COEFICIENTE	t
C	2.50	5.5
Log. sueldos reales del gobierno	0.66	8.6
Log. sindicalización	0.04	0.5
AR (1)	0.78	4.2
AR (2)	-0.64	-3.7

$R^2 \text{ Adj.} = 0.9$ $DW = 2.26$

que incluían la inversión pública en infraestructura de educación y salud —esto es, en la destinada a la construcción de aulas escolares, colegios y postas médicas, no solo el corriente— y luego se presentaron las cifras del gasto presupuestado.³⁴ Por ello se observan verdaderos saltos entre 1993 y 1995 en las series de gasto en educación y salud.

No obstante la falta de transparencia en la información contenida en las series sobre gasto público social, lo que se observa en el cuadro 4.7 y en el gráfico 4.8, sobre la base de cifras oficiales del INEI, es una gran reducción del gasto social corriente total real y per cápita entre 1988 y 1990, y luego en 1991-1992. Si bien venía disminuyendo desde 1986, la caída entre 1988 y 1989 fue de 26.3 puntos del índice del total o de -28 %, y entre 1989 y 1990 de 24.6 puntos o de -36%. El índice del gasto social real per cápita se redujo en esos dos años en 33.7 puntos, llegando a 26.6 (respecto a 1970=100), para seguir descendiendo en 1991-1992 a un nivel de 14.8, el más bajo de la serie.

De otra parte, la aparente recuperación de los índices de gasto social en 1993, sobre niveles muy bajos para el total y para el per cápita, fue de 28 y 16 puntos, respectivamente, por encima de 100%. Esto ocurrió con el recurso a agregar al gasto social, el gasto público en inversión en infraestructura social en educación y salud.

Interesa recalcar que la caída en el gasto público en educación y salud corresponde al mismo período en que las remuneraciones reales se hundieron —fueron hundidas— y los precios de los rubros de Enseñanza en el índice de precios al consumidor de Lima aumentan muy por encima del promedio. El empobrecimiento fue pues la suma de la caída brusca en poder adquisitivo de las remuneraciones, la elevación de los precios de bienes y servicios, especialmente aquellos de demanda inelástica, y la reducción del gasto público social real en Educación y

34. A partir de 1993 en las Memorias del Banco Central de Reserva del Perú se omite el cuadro 51 que presentaba, hasta 1992, el Gasto Público Social (Educación y Salud) del Gobierno Central. Véase la Memoria de 1992, p. 90 y Memoria de 1993, p. 99. Francke comentará: “Es interesante anotar que ni el Ministerio de Economía y Finanzas ni el Ministerio de Educación procesan la información para saber a cuánto asciende el gasto público en educación” (Francke, 1994: 106)

Cuadro 4.7
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN Y SALUD,
1970-2002

AÑO	GASTO SOCIAL REAL (ÍNDICE: 1970=100)		PORCENTAJE SOBRE		DISTRIBUCIÓN SECTORIAL %		
	TOTAL	PER CÁPITA	PBI	GASTO DEL GOBIERNO	EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA
1970-74	112.3	105.9	10.6	24.9	18.4	4.9	1.4
1975-79	123.9	102.4	9.9	20.4	14.4	4.7	1.3
1980-84	134.8	98.2	9.9	18.8	13.1	4.6	1.0
1985	120.4	81.4	8.8	16.7	11.8	4.4	0.4
1986	152.1	100.5	10.0	21.6	16.4	4.7	0.5
1987	116.5	75.3	7.1	18.0	12.6	4.8	0.4
1988	94.8	59.9	6.4	20.7	15.4	4.9	0.0
1989	68.5	42.4	5.3	21.6	16.4	4.4	0.0
1990	43.9	26.6	3.6	15.9	12.0	3.7	0.0
1991	27.4	16.3	2.2	12.9	8.7	3.5	0.0
1992	25.4	14.8	2.0	12.4	8.2	3.8	0.0
1993	53.4	30.6	4.1	25.2	8.6	15.4	0.0
1994	63.8	36.0	4.3	26.1	13.8	5.7	0.0
1995	104.1	57.6	6.5	42.3	22.1	8.7	0.0
1996	109.4	59.5	6.7	46.2	22.0	10.1	0.0
1997	118.6	63.4	6.8	36.2	16.8	6.0	0.0
1998	117.6	61.8	6.8	39.5	18.6	7.1	0.0
1999	141.5	73.1	8.1	42.3	18.2	6.8	0.0
2000	144.4	73.4	8.0	42.4	18.1	6.8	0.0
2001	140.0	70.1	7.7	42.9	19.4	7.0	0.0
2002	151.6	74.8	7.9	45.5	20.9	7.5	0.0

Fuente: Para Gasto Social, INEI, Compendio Estadístico. Para PBI, INEI y BCRP.

Gráfico 4.8
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1970-2002

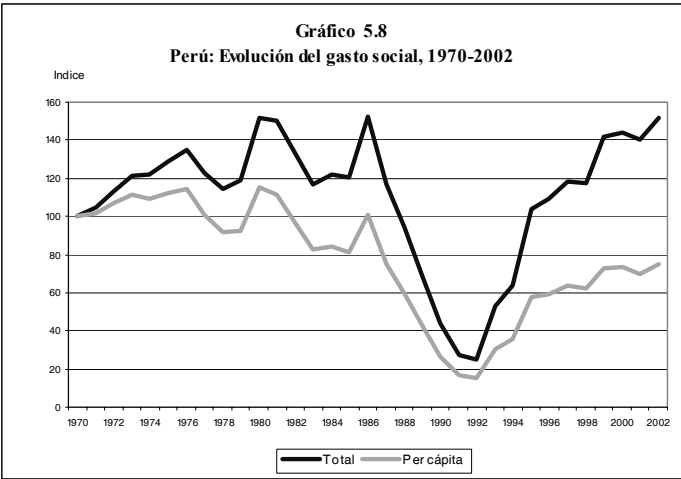
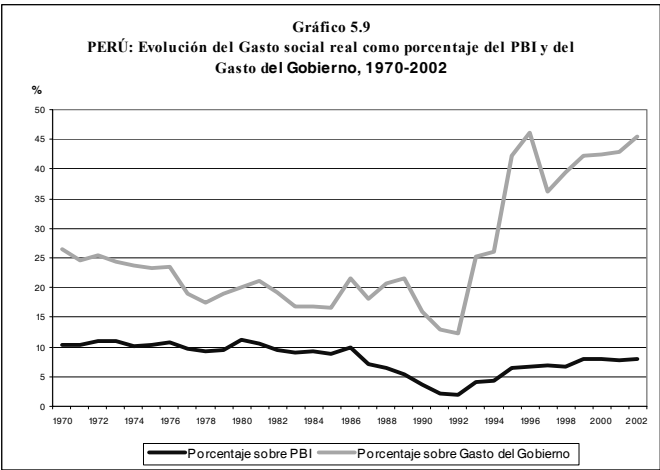


Gráfico 4.9
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL COMO PORCENTAJE DEL PBI Y DEL GASTO DEL GOBIERNO, 1970-2002



salud. Faltará observar ahora, cómo parte de los ingresos para cubrir los gastos fue trasladado a las familias y la obligada reasignación del gasto de las familias.

En cuanto al gasto público social como porcentaje del PBI se observa (cuadro 4.7 y gráfico 4.9), que habiendo alcanzado a 10% en 1986, cae a la mitad, 5.3 % en 1989 y a 3.6 en 1990. Su valor más bajo fue de 2% en 1992. Con cifras de una serie previa a la que se presenta —que es una serie revisada— Francke indica que el porcentaje del gasto social en relación al PBI en el Perú siendo bajo, se redujo a partir de 1988. Hasta 1986 este porcentaje estaba entre 4 y 5%, del PBI, *bajó a niveles entre 2 y 3% del PBI desde 1987* y finalmente alcanzó su nivel más bajo en 1991 con apenas 2.1% del PBI (Francke, 1994: p. 33).³⁵ (Las cursivas son nuestras).

Por su parte, el nivel del gasto en Educación, el más importante componente del gasto social, del 16.4% del gasto de gobierno en 1986, se redujo a 12% en 1987, y se recupera relativamente en 1988 y 1989, para volver a caer en 1990 y con más fuerza en 1991-1992. En términos del PBI, Francke destacará que el porcentaje del gasto en educación cae del 3.5% del PBI en 1986 a 2.3% en 1987-1988, a 2% en 1989 y a 1.5% en 1990-91 (Francke, 1994: cuadro N° 1 del anexo).³⁶

El menor gasto público social en educación y salud fue en parte trasladado a —y asumido por— al gasto de las familias.³⁷ En el caso de la educación ello se produce a través de los cobros por matrícula, cuotas a las asociaciones de padres de familia (APAFA), útiles, libros y materiales de enseñanza y pensiones. De esta manera, la reducción

35. “Este nivel es bajo incluso para niveles latinoamericanos y países subdesarrollados. En Ecuador, por ejemplo, el gasto social alcanza el 5% del PBI en 1991 (según un Informe del Banco Mundial)”. (Francke 1994: 33).

36. “La reducción de gastos en educación y salud es también bastante común...” (Iguíñiz, 1994: 54).

37. “En cuanto al acceso a consultas médicas, dentro del 20% más pobre de la población que no realizó consulta alguna, más de dos terceras partes estuvieron restringidas por falta de recursos económicos [...] Se mantienen problemas de falta de acceso de la población a los servicios de salud, que se deben en su mayor parte a los cobros que se realizan” (Francke 2001: 7).

del gasto en el caso de la educación se compensa con el mayor cobro directo a los padres de familia. Esto se pone también en evidencia en otros dos indicadores: i. el gran aumento de los precios de los servicios de enseñanza y, ii. el incremento del porcentaje del gasto de las familias en educación. La elevación de los precios de los servicios sociales públicos en educación es consistente con la reducción del gasto público social corriente y, como veremos, con el mayor porcentaje del gasto en educación por parte de las familias.

Como se propuso en el esquema 4.2, la reducción del gasto público social real —que se expresa en una menor cantidad y calidad de los servicios públicos gratuitos que se prestaban— se suma a la reducción de los ingresos reales por trabajo. En tal sentido la pérdida de bienestar es aún mayor que cuando se considera por separado la caída de los ingresos reales o la reducción del gasto social.

d. *Mayor gasto de las familias en educación*

El menor gasto público social corriente y los mayores precios de los servicios de enseñanza y salud conducen a los prestadores de servicios a cobrar por ellos. Las familias se ven obligadas a destinar una mayor proporción de su gasto familiar para cubrir esos mayores cobros. Este fenómeno para el caso de los servicios de salud ha sido calificado como una privatización *de facto* por Petrera (1993), mientras que Francke lo resume así: “[...] muchos peruanos no pueden acceder a los servicios de salud porque les quieren cobrar demasiado y porque el Estado no destina los recursos públicos prioritariamente hacia ellos” (Francke, 1998: 50).

Coincidentemente, la legislación que autoriza los cobros por enseñanza por concepto de APAFA data de 1988. Los antiguos aportes o contribuciones que los padres de familia efectuaban a los colegios cobraron fuerza de ley. Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) se formalizaron y cobran una cuota por cada educando, la misma que se utiliza para cubrir gastos corrientes de la enseñanza, así como mejoras en las escuelas. Esta cuota se creó en la fase de inicio de la hiperinflación.

En el cuadro 4.8 se presenta la evolución del gasto anual en educación y en alimentos de las familias a partir de las ENNIV. Se observa que el porcentaje del gasto de las familias en educación sobre su gasto total se eleva de 4.4% en 1985-86 a 6.3% en 1994 y a 7.7% en 1997. Esta progresión del porcentaje del gasto en educación tiene como una de sus contrapartidas la reducción del porcentaje del gasto en alimentos sobre el gasto total. Mientras que el porcentaje del gasto en educación crece en 43% y 22% entre 1985-1994 y 1994-1997, el porcentaje del gasto en alimentos baja en 11% en cada uno de esos dos periodos. El mayor aumento del porcentaje del gasto se registra en el período del empobrecimiento, de 1985-86 a 1994. No obstante, en el período 1994-1997 en el que los ingresos reales por trabajo en promedio se mantienen constantes, este porcentaje sigue subiendo. Una posible explicación a esto último es que el gasto público social (gasto corriente) haya continuado su descenso.

Por áreas geográficas, el mayor nivel del gasto se observa en Lima (5.7% en 1985-86 y 9% en 1997), pero los mayores incrementos en términos relativos se presentan en las áreas rurales entre 1985-86 y 1997: en la costa rural de 1.2% a 6.3%, en la sierra rural de 1.8% a 5% y, por último, en la selva rural, de 1.9% a 4.7%.

Nótese en la última columna del cuadro 4.8 que el número de educandos por hogar prácticamente no varía en esos años. En otras palabras, cuando aumentó el porcentaje del gasto total en educación también aumentó el porcentaje de gasto por educando. Finalmente, el cuadro 4.8 contiene el porcentaje del gasto familiar sobre el total para la educación primaria y pública. Existe una enorme diferencia entre el porcentaje del gasto promedio anual sobre el gasto total de las familias en educación primaria pública (91% de los escolares), comparado al de la educación primaria privada (9% restante), la misma que se reduce entre 1985 y 1997: la diferencia va de 7 veces en 1985 y 1994, a 5.1 veces en 1997. En otros términos, el porcentaje del gasto promedio anual sobre el gasto total de las familias en educación primaria pública aumentó de 1% en 1985-86 a 1.6% en 1994 y a 2.4% en 1997. Las familias, en promedio, valoran la educación y pese a que no se recuperan sus ingresos, gastan proporcionalmente

Cuadro 4.8

**PERÚ: GASTO ANUAL EN EDUCACIÓN Y EN ALIMENTOS SOBRE EL GASTO TOTAL
Y EN EDUCACIÓN PRIMARIA, PÚBLICA Y PRIVADA, SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS
HOGARES SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1985-86, 1994 Y 1997 (PORCENTAJES)**

ÁREA GEOGRÁFICA	GASTO EDUCA / GASTO TOTAL	GASTO ALIMEN / GASTO TOTAL	EDUCACIÓN PRIMARIA			EDUCANDOS POR HOGAR (NÚMERO)
			GASTO PROMEDIO ANUAL / GASTO TOTAL			
			PÚBLICO	PRIVADO	PROMEDIO TOTAL	
1985-86						
Nacional	4.4	55.4	1.0	6.9	1.7	1.7
Lima	5.7	47.6	1.1	6.0	2.4	1.6
Resto costa						
urbana	2.7	49.1	0.9	3.3	1.2	1.7
Costa rural	1.2	67.7	0.8	NS	0.8	1.9
Sierra urbana	3.3	53.3	1.0	4.0	1.3	1.7
Sierra rural	1.8	78.5	1.0	NS	1.0	1.7
Selva urbana	2.1	49.3	0.6	3.9	1.0	1.7
Selva rural	1.9	72.7	1.0	NS	1.0	1.8
1994						
Nacional	6.3	49.4	1.6	11.2	2.8	1.7
Lima	8.2	43.1	1.5	12.5	3.7	1.4
Resto costa						
urbana	6.9	46.7	1.9	9.2	3.2	1.6
Costa rural	3.3	61.9	1.9	NS	1.9	1.8
Sierra urbana	5.3	48.2	1.8	6.5	2.6	1.7
Sierra rural	3.2	68.7	1.5	NS	1.6	1.9
Selva urbana	5.4	56.1	2.8	4.5	2.9	1.8
Selva rural	2.7	69.3	1.6	NS	1.6	1.9
1997						
Nacional	7.7	44.1	2.4	12.3	3.6	1.7
Lima	9.0	37.7	2.1	9.6	4.1	1.5
Resto costa						
urbana	7.2	43.6	2.6	10.0	3.9	1.6
Costa rural	6.3	60.9	3.7	NS	3.9	1.9
Sierra urbana	7.4	41.6	2.8	8.9	3.8	1.6
Sierra rural	5.0	63.1	3.0	NS	3.0	1.9
Selva urbana	5.1	48.5	2.7	5.4	2.9	1.8
Selva rural	4.7	63.3	3.0	NS	3.0	2.0

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

más en ella. Se puede ver eso en más detalle, para volver sobre el tema de los textos escolares.

El cuadro 4.9 contiene el índice del gasto real —promedio anual— en educación primaria pública de los hogares. Se observa una reducción del gasto real promedio en este nivel de educación entre 1985 y 1994 y una posterior elevación en 1994-97. Al comparar este resultado con el del cuadro 4.8 anterior, se concluye que mientras que cae el gasto total promedio de las familias en educación entre 1985-86 y 1994, el porcentaje de su gasto en este rubro sobre el gasto total en promedio aumenta. En otros términos, se trata de un servicio sumamente valorado: mientras cae el ingreso y el gasto familiar y también el gasto en educación, sube su participación en el gasto.

Nótese que en el rubro Libros, textos y cuadernos, el nivel de gasto real de 1997 fue mayor que el de 1985. De otra parte, las mayores reducciones respecto a 1985 se registraron en Uniformes escolares y Pensiones, refrigerios y transporte. Como es conocido, parte de los Programas de alivio a la pobreza se han centrado en el reparto de uniformes y en la alimentación escolar. Además, en el caso de la sierra rural, la zona de mayor pobreza extrema, el índice del gasto real de las familias sube en 1994 respecto a 1985 en matrícula y APAFA, de 127.5 a 160 y en libros, textos y cuadernos, de 186.3 a 296.4.

Francke (2001: 6) señala que según el Banco Mundial, dada la escasa contribución del gobierno, las familias aportan el 41% de los gastos de la educación pública, principalmente en textos, pasajes y uniformes, y añade, “Como porcentaje del PBI, las familias peruanas gastan más en educación que (las familias en) los países desarrollados”.

5. Conclusiones

En este capítulo, de manera aún esquemática, se presenta una interpretación de cómo el ajuste de 1987 a 1992, afectó los ingresos reales de la población. Una constatación es que el ajuste, entendido como la gran reducción del nivel de vida de la población, se produjo en 1988 y 1989 y no en agosto de 1990 o en 1991 como varios autores afirman. El ajuste de 1990 sirvió y sirve aún para mantener los niveles de

Cuadro 4.9

PERÚ: ÍNDICE DEL GASTO REAL PROMEDIO ANUAL EN EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA POR
HOGARES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA POR RUBROS DE GASTO EN EDUCACIÓN,
1985-86, 1994, 1997 (1994 = 100)

ÁREA GEOGRÁFICA	MATRÍCULA, APAFA, OTROS	LIBROS, TEXTOS, CUADERNOS	UNIFORMES	PENSIONES, REFRIGERIOS, TRANSPORTE	GASTO TOTAL PROMEDIO	EDUCANDOS POR HOGAR	GASTO POR EDUCANDO
1985-1986							
Nacional	131.7	233.2	143.6	157.8	183.0	1.7	181.2
Lima	152.6	251.9	194.7	236.1	249.6	1.7	212.6
Resto costa							
urbana	107.2	220.6	172.6	118.7	163.7	1.8	149.4
Costa rural	176.8	151.3	81.7	98.2	133.8	1.9	126.9
Sierra urbana	137.0	197.0	150.2	111.0	149.9	1.7	150.9
Sierra rural	127.5	186.3	98.1	201.3	165.8	1.7	184.9
Selva urbana	94.7	269.0	103.3	71.4	114.2	1.7	124.6
Selva rural	164.6	540.6	114.5	369.1	278.4	1.8	295.9
1994							
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Lima	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.5	100.0
Resto costa							
urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.6	100.0
Costa rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.8	100.0
Sierra urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Sierra rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
1997							
Nacional	114.0	274.3	113.1	105.1	132.6	1.8	129.4
Lima	122.1	287.6	121.5	145.6	161.9	1.6	145.0
Resto costa							
urbana	84.9	231.4	120.3	85.5	114.8	1.6	114.4
Costa rural	145.8	253.3	118.3	144.1	154.3	1.9	147.0
Sierra urbana	128.7	259.6	115.1	102.6	129.5	1.7	135.1
Sierra rural	160.0	296.4	114.0	105.4	139.0	1.9	140.4
Selva urbana	118.0	362.1	89.4	60.3	97.8	1.8	100.7
Selva rural	141.4	526.7	132.4	199.4	199.0	2.0	188.7

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

ingresos reales bajos y constantes, así como para que las familias sigan asumiendo buena parte del costo de la educación y salud.³⁸

Resulta sorprendente que el nexo entre las políticas macroeconómicas y la evolución de la pobreza no sea motivo de estudio. En gran medida los estudios impulsados por el Banco Mundial a partir de las encuestas de hogares ENNIV ponen la atención en el comportamiento de las familias, el mismo que —de hecho— se analiza al margen de la evolución macroeconómica y, en particular, al margen del comportamiento de los gobiernos en materia de políticas de precios e ingresos y de la políticas fiscal y de gasto social.

Las políticas para reducir la pobreza deben ir justamente en el sentido contrario a lo que ha ocurrido en estas tres políticas mencionadas. Si hubo una drástica redistribución regresiva con la hiperinflación que cambió la distribución del ingreso y empobreció más, debería promoverse una redistribución del ingreso progresiva a través de las políticas de precios y tarifas sociales, de la política salarial (indexación) y de la política fiscal y de gasto social. No plantearse este cambio en las políticas significa consagrar la enorme pérdida de poder adquisitivo ocurrida y la pérdida de bienestar de las familias, manteniéndolas en su condición de pobreza de manera permanente.

Esta conclusión tampoco es un descubrimiento. Infante señalará que de acuerdo a la experiencia reciente de América Latina,

[...] la combinación de un rápido crecimiento económico, junto a una política activa de salarios mínimos y la preservación de un gasto social elevado orientado hacia los sectores de menores ingresos, constituyen los ingredientes básicos de una estrategia que permita reducir la pobreza (Infante, 1994: 2).

Los programas de alivio a la pobreza son eso, de alivio, no de reducción permanente de la misma, como veremos en el siguiente capítulo. Mientras la política de precios y tarifas, la política salarial y el gasto

38. Francke sostiene en el 2001 que: “[...] en diez años no se ha podido recuperar lo que se perdió con la crisis y la hiperinflación de 1988-90. Sigue habiendo entre 12 y 13 millones de peruanos pobres” (2001:4).

público social sigan con los patrones establecidos desde la estabilización y el ajuste de 1988 en adelante, la política de reducción de la pobreza enfrenta un escollo insalvable que hace difícil, sino imposible, que la pobreza efectivamente se reduzca de manera permanente.

Finalmente, la visión de que es necesario esperar que en el largo plazo —vía la inversión en educación y salud— pueda aumentar la productividad del trabajo y así mejorar los ingresos y superar la pobreza, tiene dos fallas.³⁹ Primero, ignora las causas macroeconómicas del empobrecimiento reciente, y segundo, al hacerlo, está creando las condiciones para que esta política continúe y siga manteniendo a más del 50% de la población del país en condición de pobreza.

39. En 1995 Morley (1995) seguía insistiendo en la validez de esta propuesta.

V. Las políticas para enfrentar la pobreza

1. El problema

La formulación de una política para combatir la pobreza debería basarse en un análisis de sus causas. Este análisis debería inscribirse de manera explícita en una teoría o enfoque sobre la pobreza, tal como se ha expuesto en el capítulo I. Sobre esta base se puede contar con una definición de pobreza, una identificación de la población pobre y de los indicadores para medir su magnitud y, sobre todo, una interpretación sobre sus causas a fin de actuar sobre ellas. Como se indicó, Ruggeri *et al.* (2003) señalan que:

El esclarecimiento de cómo se define la pobreza es extremadamente importante puesto que diferentes definiciones de pobreza implican el uso de indicadores diferentes para su medición, pueden conducir a la identificación de diferentes individuos y grupos como pobres y requerir diferentes propuestas de política para la reducción de la pobreza.

Nótese que en esta secuencia —definir, medir, identificar, políticas— no se incluye el análisis de las causas.¹

1. Ruggeri *et al.* (2003: 2) insisten en su planteamiento: “Es nuestra posición que claras y más transparentes definiciones de pobreza son prerequisites esenciales de cualquier política de desarrollo que tenga como centro la reducción de la pobreza”.

Todo parece indicar que se proponen e implementan políticas contra la pobreza sin contar con un mínimo análisis de sus causas estructurales o siquiera del empobrecimiento reciente, tal como se ha esbozado en los capítulos III y IV. La falta de un análisis es reemplazado por propuestas de objetivos generales —recetas casi universales para sectores, o en aspectos como educación, salud y nutrición— por parte de organismos internacionales de financiamiento. En este estrecho marco los países se limitan a la medición periódica de la tasa de pobreza y a tratar de mejorar la efectividad de sus principales acciones contra la pobreza, con evaluaciones parciales de algunos programas importantes para mejorar su focalización e impacto.

En todo caso, se puede elaborar —de manera muy preliminar en el esquema 5.1— sobre cuál es la concepción que subyace a la base de las diferentes denominaciones que se ha dado a las propuestas de políticas de lucha —término vago— contra la pobreza. Las políticas pueden ir desde la propuesta de erradicar la pobreza, hasta la de evitar que se incremente, pasando por una graduación de objetivos y metas. También se observa en los debates la mezcla de denominaciones.²

Las formas en que se enfrenta la pobreza permiten señalar que en las políticas al respecto: i. Se parte de —se tiene— una concepción y una visión implícitas, como las indicadas en el esquema 5.1; ii. Se busca una definición operativa de pobreza (ingresos, NBI) o varias; iii. Se centra la atención en los resultados de la medición de la magnitud de la pobreza y, en menor medida, de las características —carencias— de la población pobre y, iv. Finalmente, se considera su localización para fines de focalización de los programas.

¿Cómo es posible que se actúe de manera tan pragmática o superficial frente a un problema tan serio? No es que no exista prisa ni urgencia, precisamente por ello y por su importancia, las medidas de política destinadas a combatir la pobreza deberían estar bien fundamentadas y deberían orientarse a lograr la erradicación efectiva y permanente de la pobreza.

2. El término utilizado puede expresar la gravedad de la situación de pobreza así como el grado de compromiso político frente a ella.

Esquema 5.1
DENOMINACIONES DE POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
Y CONCEPCIONES IMPLÍCITAS

DENOMINACIÓN DE LA POLÍTICA	OBJETIVO/META	CONCEPCIÓN IMPLÍCITA
Erradicación	Eliminar la pobreza, que no existan pobres	No se puede tolerar que exista población pobre. ^{a/} Se debe a la estructura económica y social. Es responsabilidad del Estado y la sociedad
Reducción	Alivio a grupos vulnerables. Asistencia y apoyo que puede ser permanente o temporal	La responsabilidad es de sólo atender a los grupos vulnerables. La pobreza se debe a los atributos de esos grupos
Reducción de pobreza extrema	Eliminar la pobreza extrema	Lo grave y prioritario es la pobreza extrema
Reducción de la pobreza extrema a la mitad	Eliminar la pobreza extrema a la mitad de la tasa del 2000 en el 2015	Los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema
Superación	Aumentar oportunidades mediante mayor acceso a educación, salud e infraestructura	Pobreza por falta de oportunidades de los individuos para que progresen
No aumento	Mantener o aumentar el gasto público social en periodos de crisis	Papel responsable e interventor del Estado con política fiscal contra-cíclica

Elaboración propia.

a/ En el resto de propuestas se renuncia a erradicar la pobreza.

No es tampoco que no exista discusión o evaluaciones sobre el carácter de las políticas sociales. Al parecer lo que existe es más bien una falta de interés en escuchar las concepciones implícitas en las políticas que se aplican, tanto en el diagnóstico como en las propuestas y programas.

Se observa, además, que las políticas de lucha contra la pobreza se formulan e implementan de manera aislada respecto de una estrategia nacional de desarrollo, o si lo anterior parece demasiado, cuando menos del programa económico de un país. La pobreza y la forma de enfrentarla es tratada como un problema social, separable de la falta de empleos e ingresos, del contexto mayor de falta de desarrollo, de las tendencias de crecimiento y, especialmente de las políticas económicas que generan o preservan la enorme desigualdad en la distribución del ingreso e, incluso, que aumentan la pobreza, como son la política de contención salarial mediante el freno a la negociación colectiva, de salarios mínimos reales fuertemente rezagados o de reducción del gasto público social corriente.

En síntesis, las políticas de combate a la pobreza no parten de un análisis de sus causas, encierran concepciones implícitas y se formulan y aplican —como políticas sociales sectoriales— de manera aislada de las estrategias de desarrollo o de las políticas económicas de los países. Detrás de estos rasgos está la confrontación de dos paradigmas de la política social.

2. Dos paradigmas de la política social

Las dos grandes concepciones sobre las causas de la pobreza, la patológica que responsabiliza a los individuos o familias —aislándolos de la estructura social— y la socioestructural (capítulo I), se convierten también en la base para dos paradigmas o modelos de política social.

En su balance de los estudios sobre políticas sociales para los pobres recientes en países latinoamericanos, Schteingart (1999: 337-8) propone que,

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio (de las políticas de reducción, F.V.) de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la “ingeniería social”, y la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social; la pobreza, entonces, resulta ser

un concepto normativo, y tiene que ver con una condición social que requiere de algún mejoramiento de los grupos implicados. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones sociales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, tomando en cuenta una gradación de situaciones dentro de la estructura social (Mishra, 1996).

Mientras la primera orientación —de ingeniería social— esta bien caracterizada, la segunda tendencia —socioestructural— se formula en términos un tanto vagos (instituciones, procesos, contexto global), dificultando la elaboración de una alternativa de política para reducir la pobreza desde una perspectiva estructural. Cabe destacar que Schteingart (1999:354) reconoce al final de su balance que los análisis de caso que compara:

[...] no se han referido a la vinculación entre pobreza y trabajo o empleo, aún cuando existe cada vez mayor conciencia de la importancia de esa relación, y de que las políticas sociales para los pobres no solo deberían atender el consumo de esos grupos de la sociedad, sino también, de manera importante, la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos.

En efecto, no es posible elevar el consumo de manera permanente sin crear nuevos empleos e ingresos. Como se señaló en el capítulo III, para entender la pobreza estructural se debe establecer la correspondencia entre el empleo u ocupación (por ramas de actividad y grupos de trabajadores) y los bajos ingresos o la falta de ellos. Este ha sido precisamente el aspecto en que hemos incidido al tratar las causas estructurales, y volveremos sobre ello en las conclusiones.

El esquema 5.2 retoma la relación entre visiones, la estructural y las más convencionales —macro, meso y microeconómica— para el análisis de la pobreza y las políticas que se desprenden de ambas visiones. Dada la perspectiva de largo plazo de la visión estructural, las políticas que en ella se originan abarcarán la redistribución de la propiedad, especialmente de la tierra, y los cambios en la estructura productiva. Lo primero no significa que el “reparto de la tierra” sea

Esquema 5.2
VISIONES —ESTRUCTURAL Y CONVENCIONAL— SOBRE LAS POLÍTICAS
PARA ENFRENTAR LA POBREZA

VISIONES		POLÍTICAS
Tendencia socio-estructural	Estrategia nacional de desarrollo Largo plazo	Redistribución de propiedad y cambios en la estructura productiva y del empleo
Tendencia de ingeniería social Visión Convencional	Macro-económica Coyuntural	- Políticas anticíclicas y de control de la inflación - Protección y seguridad social
	Meso-económica	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
	Micro-económica	- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia - Políticas sociales de alivio a la pobreza

Fuente: Elaborado sobre la base de Stewart (1995).

“la solución” de los complejos problemas rurales o la única medida a tomarse, como a veces se señala cuando se implementan erróneamente, o se evalúan de manera ligera las reformas agrarias. Una reforma agraria que solo redistribuya tierras y no tome en cuenta reformas en los poderes locales, en el acceso al crédito, la capacitación y asistencia técnica, las cadenas productivas y en los circuitos de comercialización, no puede considerarse como una propuesta que pueda contribuir a reducir la pobreza de manera sostenida. De igual manera, la forma de modificar la estructura productiva radica en reorientar la inversión sectorial, tanto pública como privada, hacia sectores con potencial productivo y con elevada intensidad de empleo.

Las políticas —de corte keynesiano— que dominaron el panorama en los países desarrollados y que llevaron a configurar los Estados de bienestar, provienen de los enfoques macroeconómicos y mesoeconómicos. Esta concepción se trasladó a América Latina y se sigue aplicando parcialmente. Como es conocido existen sectores que cuestionan las políticas de protección y seguridad social, y la intervención o regulación

estatal. Abogan, en cambio, por la privatización de la protección social, del control de la infraestructura pública social y productiva y de los servicios públicos altamente rentables.³

La propuesta en boga en América Latina es una variante del paradigma de política de ingeniería social, derivada de la visión de las causas de la pobreza del tipo patológico. La política social actual combina políticas meso (privatizaciones y reducción del Estado) y el enfoque microeconómico. Este último, sobre la base del enfoque de activos y de la política de aumentar las oportunidades para que una parte de las familias superen la pobreza, se centra en políticas sociales focalizadas para elevar la calidad de la oferta de trabajo, orientándose a mejorar la nutrición, la educación y la salud en el mediano y largo plazo, y a aliviar la situación de la población en condición de pobreza extrema o grupos vulnerables (menores de edad, madres gestantes, desplazados, pobres rurales aislados). Esto último, obviamente, es indispensable, pero también, dada la masividad de la pobreza, insuficiente.

3. Nuevo rol del Estado y la política social

En general, los cambios en las estrategias que los países han adoptado para enfrentar el reto de la pobreza son en parte consecuencia de los cambios en el papel del Estado y en su concepción de la política social. A su vez, los cambios de orientación del Estado buscan responder a la agudización de los problemas sociales, o reflejan la mayor conciencia o sensibilidad frente a ellos. Por ejemplo, cuando surge el enorme desempleo en los países desarrollados por los efectos de la gran depresión de 1929, pocos —los hubo— pusieron en duda que el

3. Privatización en el sentido que el Estado otorga un privilegio monopolístico a determinada gran empresa transnacional o a dos, obligando por ley al público —que generalmente no es consultado— a aceptarlo. Como señaló muchos años atrás F. H. Cardoso en el IEP en 1989 (1990), se trata de una privatización (apropiación) del Estado por parte de grandes empresas y no de que el Estado promueva la privatización en la sociedad y el mercado.

Estado debía adoptar políticas fiscales anticíclicas e implementar programas públicos de empleo para los desocupados.

Desde fines del siglo XIX se fueron constituyendo los sistemas públicos de seguridad social y, a lo largo del XX, los Estados en los países europeos desarrollados devinieron en los modernos Estados de bienestar. En ellos se aplicaron:

[...] las propuestas de reformadores sociales que han priorizado la igualdad social y la “justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva” mediante la intervención activa de un Estado democrático que desarrolle una política social integrada a la política económica (y no marginal a la misma); el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a una serie de derechos y responsabilidades para todos, mediante la construcción de una “ciudadanía emancipada” [...] (Minujin y Bustelo 1997, citado por Schteingart 1999: 341).

Parte de ese papel del Estado, con su visión de la política social —de derechos ciudadanos universales y la solidaridad— se trasladó y adaptó a los países de América Latina a lo largo del siglo XX, al menos para su parte urbana moderna. Por contraste, detrás de las tendencias en las políticas sociales en América Latina, desde fines de la década de 1980, se encuentra:

[...] un modelo [...] que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, siguiendo una ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios, para lograr la gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. (Minujin y Bustelo 1997, citado por Schteingart 1999: 341).

Nos encontramos, por tanto, entre dos visiones del rol del Estado y de la política social, una es la del Estado de bienestar, y otra es la de un Estado que casi abiertamente instrumentaliza la política social con la finalidad de lograr el control social. En efecto, los países de la región han venido implementando el segundo modelo, que se deriva del ajuste estructural y las reformas liberales. No obstante, Schteingart (1999: 346) aclara que para América Latina,

[...] la orientación de las políticas anteriores (al ajuste) [...] solo implicaron una aplicación muy parcial del modelo de bienestar en la región, ya que él se dio en un contexto de limitado desarrollo económico, grandes diferencias sociales y sistemas políticos poco democráticos [...] Se ha ido debilitando, por un lado, el esquema basado en la seguridad social y, por otro, se han comenzado a desarrollar programas focalizados, orientados a la atención de los pobres.

Se debe reconocer que la política social previa a la propuesta liberal tenía sus serias limitaciones por la enorme desigualdad y la reducción de la cobertura de los servicios en razón de la crisis de la deuda externa y la crisis fiscal.

Torres (2000:13) pone de relieve esta distinción así como alguna de las dificultades del paradigma del Estado del bienestar, pues alude a su carácter centralista, por oposición al supuesto descentralismo del paradigma liberal. Sostiene que:

La reforma de la política social es un cambio de paradigma de la misma que estuvo inspirada en el modelo del Estado de bienestar. Específicamente, el cambio consiste en la combinación de criterios de provisión de servicios tales como el universalismo, el centralismo y el carácter estatal de los servicios sociales con otros como la privatización, la descentralización, la focalización y el pago por los usuarios.

En efecto, la política social, por mayor apariencia de neutralidad o pragmatismo que se pretenda, responde a un modelo de rol del Estado y a una concepción que puede ser democrática, transparente y reconocer derechos universales o, por el contrario, no democrática ni transparente y tendiente al control de la población en condición de pobreza. Por ejemplo, los principios de la seguridad social —un componente central de la política social— son la universalidad, la solidaridad y la redistribución, incluso en el sentido amplio de protección social de la población. De igual manera, además de la previsión social y las prestaciones por diversas contingencias frente a riesgos sociales, una política social amplia toma en cuenta el sistema de normas que otorga derechos universales y regula las relaciones entre los individuos, se encarga de la prestación de servicios sociales públicos como la educación y salud, así

Esquema 5.3
DOS CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL BAJO
RESPONSABILIDAD ESTATAL

CONCEPCIONES	BIENESTAR GENERAL	FOCALIZACIÓN
Objetivos	Lograr un modelo de sociedad de bienestar	Acabar con la pobreza extrema (o reducirla a la mitad)
Diagnóstico	Grado de pobreza de la población	Grupos en extrema pobreza
Intervención	Reconocer y cubrir derechos universales	Atender las necesidades más apremiantes
Cobertura	Universal	Focalizada o localizada
Dimensión temporal	Permanente	Temporal
Programas sociales	Servicios sociales con equidad para toda la población	Programas de compensación o mejoramiento en educación, salud, nutrición e infraestructura social.

Fuente: Elaborado sobre la base de Anderson (1994:293).

como el tratamiento de grupos excepcionales o especialmente desprotegidos (Anderson 1994: 298-306).

Esta concepción amplia —de búsqueda del bienestar general— de la política social esta dejándose de lado. El reconocimiento de derechos sociales universales mediante una política social propiamente dicha esta siendo reemplazado por políticas de focalización, que se limitan explícitamente a buscar el alivio temporal de la pobreza, que se presentan como compensatorias de los efectos que los programas de estabilización y de ajuste estructural causan en las poblaciones, y que postulan una mayor inversión pública en infraestructura social como forma de aumentar las oportunidades de la población. En el esquema 5.3 se distingue entre las dos concepciones de política social actualmente en juego, la del bienestar general y la de focalización.

Una política social requiere cuando menos la definición de objetivos, se elabora sobre la base de un diagnóstico de sus causas y define una

modalidad de acción. La opción de bienestar general corresponde a la concepción estándar de política social, aquella que apunta a lograr de manera permanente un modelo de sociedad, que parte de un diagnóstico del grado y causas de la pobreza de la población para la que se propone una cobertura global, reconociendo derechos sociales. La opción por la focalización, que esta siendo implementada en el Perú, se propone reducir la pobreza extrema, cuya aparición y vigencia se asume como un fenómeno, en parte coyuntural, en parte originado en la existencia de grupos vulnerables. Para su ejecución se focaliza o se concentra la intervención y el gasto en grupos de población y en zonas geográficas delimitadas y se trata de reducir la pobreza con programas específicos. Dada la gravedad de la extrema pobreza, la atención estatal va —o debería ir— a parte de los pobres permanentes o estructurales en áreas rurales. La población recientemente empobrecida, sea por la crisis económica y la estabilización implementada o por el propio ajuste estructural, i.e. los nuevos pobres, no es objeto de reconocimiento o de protección en la medida que el Estado en gran medida se desentiende —por falta de asignación de recursos— de la política social convencional, aquella que se sostiene mediante el gasto público social corriente.

Cuando se señala —bajo la concepción de una política social liberal y focalizada— que el Estado debe limitar su presencia en la sociedad a proveer servicios de la mejor calidad posible en seguridad, educación y salud, esto tampoco se cumple. De una parte existen intereses privados en estas áreas que pueden llevar a un conflicto entre un negocio privado y la provisión gratuita o a menor costo que el Estado hacía o puede hacer, por ejemplo, en distribución de textos escolares o de medicinas. No obstante, pese a ello, se sostiene que el Estado debería limitarse a un papel subsidiario de los negocios privados. De otra parte, de manera complementaria se propugna la reducción del gasto público social corriente y la consiguiente menor cobertura en cantidad y calidad de los servicios sociales. La consecuencia es que los sectores en condición de pobreza no acceden a servicios sociales o cuando lo hacen son de baja calidad, y tampoco pueden pagar los servicios o comprar los productos del sector privado, precisamente por su condición de pobreza.

A la base de esta opción está la restricción fiscal, originada en el ajuste de inicios de la década de 1990, y la separación y destino de muy elevados porcentajes del gasto presupuestal al pago del servicio de la deuda externa. En la medida que la fuerte carga fiscal de la deuda continúe no existirán posibilidades de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales. Lo curioso es que al mismo tiempo que se asumen los pagos de deuda externa con los países y la banca comercial, se reciben nuevos préstamos de organismos inter-nacionales de financiamiento para sostener los programas sociales focalizados.⁴

4. Elementos para la evaluación de políticas sociales

La forma en que ha operado la política social de alivio a la pobreza se resume en el esquema 5.4. Tres han sido las principales orientaciones y medidas adoptadas: la focalización del gasto social directo (especialmente, la donación de alimentos), la dotación de infraestructura para la prestación de servicios de educación y salud y para caminos y reducción de la cobertura y calidad de los servicios sociales públicos. Como vimos en el capítulo IV, el gasto público social corriente se redujo primero, y después no se recuperó de manera suficiente.

La focalización se utilizó para reducir la pobreza extrema, la que se redujo considerablemente a nivel urbano (capítulo II). Además del sesgo urbano, por la cercanía de la población objetivo, esta orientación alivia la pobreza temporalmente y significa discrecionalidad, pudiendo generar dependencia de los beneficiarios respecto de los programas. Al tratarse de programas focalizados se produce la falta de cobertura del total de beneficiarios potenciales; si este es el caso se aplica el razonamiento de Schteingart (1999: 346):

4. Con ello, hasta inicios de 1997 la deuda externa total de Perú subió hasta 34 mil millones de USD (LatinFocus, sobre la base de BCR). La deuda pública externa de mediano y largo plazo subió entre 1991 y 1995 de 21 a 25.7 mil millones de USD (BCR, Memoria 2000: 71).

[...] los programas para los pobres no generan derechos y las familias o individuos que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados, no tienen instancias legales para reclamar su acceso a los mismos [...] Esto se explica porque en los países latinoamericanos [...] falta(n) condiciones que garanticen la vigencia efectiva de los derechos sociales.

La segunda modalidad de política social radica en la dotación de infraestructura social (aulas escolares y postas de salud, principalmente) para lograr aumentar la posibilidad de acceso a estos servicios entre la población pobre. En la medida que el mayor gasto en la inversión pública para esta infraestructura reemplazó al gasto social corriente (pago de maestros y enfermeras, compra de útiles y medicinas), la población se encuentra con locales de postas médicas sin uso o con poco uso, pues deben pagar parte de los servicios para lograr que las instalaciones se encuentren funcionando; se habría logrado un mayor acceso potencial a servicios sociales, pero en la medida que el empleo y los ingresos de la población en pobreza permanecieron iguales, no se tuvo los recursos para utilizar esas nuevas instalaciones.

La tercera y última modalidad de la política social es la reducción de la cobertura y calidad de los servicios sociales. Con ello tenemos una paradoja, de un lado con la primera y segunda modalidad de política se busca aumentar el acceso a los servicios y mejorar la educación y la salud de la población objeto de focalización, con la tercera se reduce la cobertura y calidad para la mayoría, esto es, para la población pobre no focalizada. Sería necesario efectuar un balance del efecto neto de estas modalidades contrapuestas. El Esquema 5.4 resume estas modalidades de política social liberal, sus principales medidas y sus resultados.

5. La responsabilidad de los bancos multilaterales

El papel de los bancos multilaterales de fomento (BM, BID) ha sido fundamental en la formulación, diseño, financiamiento, implementación y evaluación de la política social, en particular, de los principales programas focalizados. Las concepciones —y los ingentes fondos de los organismos financieros internacionales— impregnan —o condi-

Esquema 5.4

POLÍTICAS DE ALIVIO A LA POBREZA, MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y RESULTADOS

POLÍTICAS ADOPTADAS	MEDIDAS DE POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO	RESULTADO FINAL: EFECTOS SOBRE LA POBREZA
Focalización y reducción de pobreza extrema, especialmente urbana	Mayor deuda externa para programas de compensación; Orientación del gasto público social a alivio y a infraestructura	Alivio temporal por donaciones; Discrecionalidad y dependencia de los programas; Sesgo urbano
Aumento de capacidad para prestar servicios sociales públicos pagados o retribuidos	Cobros de tarifas por servicios (“ingresos propios” de las dependencias)	Posibilidad de mayor acceso a servicios, según capacidad o disposición de pago
Disminución en cobertura y calidad de servicios de educación, salud, saneamiento y seguridad	Contención del gasto social corriente; Racionamiento en prestación de servicios (colas) o ausencia de medicinas o materiales de enseñanza	Deterioro en calidad de vida y en “capital humano” (educación y salud)

Fuente: Elaboración propia.

cionan— las políticas sociales implementadas en la mayoría de países de la región. Una evidencia de esta condicionalidad es la uniformidad en los contenidos de la política social de focalización: la casi totalidad de países han experimentado los mismos paquetes de programas. A continuación se presentan, a grandes rasgos, las propuestas del Banco Mundial y del BID en materia de políticas sociales para enfrentar la pobreza, para en la siguiente sección reseñar la experiencia reciente en el caso peruano.

a. Las propuestas del Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) empieza la década de 1990 proponiendo una “doble estrategia” de lucha contra la pobreza. Por un lado, adoptar

medidas que impulsen el crecimiento (del cual se supone todos podrán sacar provecho) y, por otro lado, aumentar el capital humano de los pobres a través del gasto público social en salud y educación (Banco Mundial, 1990).

El tipo de crecimiento que supuestamente debía promoverse —como resultado del ajuste estructural— estaría basado en actividades intensivas en mano de obra no calificada, lo que generaría mayor demanda por los factores de producción que los pobres poseen. En su análisis distinguen las políticas en zonas rurales de las políticas en zonas urbanas. En las zonas rurales las políticas deberían apuntar al desarrollo de la agricultura, la adopción de innovaciones tecnológicas y la construcción de infraestructura rural. Las políticas relacionadas a la propiedad de la tierra también eran importantes. Podrían ser de redistribución de nuevas tierras —aunque se afirma que tendrían éxito solo en situaciones especiales—, de titulación de estas tierras o de mejoramiento del manejo de tierras comunales.

En las zonas urbanas las políticas deberían estimular la demanda de mano de obra en la industria y los servicios y proveer una infraestructura urbana adecuada. Asimismo, deberían adoptarse medidas que reduzcan la excesiva protección en el mercado de trabajo ya que: “Por regla general, cuanto mayor es el grado de protección, mayor es la intensidad de capital en la producción [...]” (Banco Mundial, 1990: 70).⁵ Por último, en las zonas pobres en recursos, en las que la pobreza y el deterioro del medio ambiente están relacionadas entre sí, serían necesarias políticas de emigración. Respecto al gasto público social, se insiste en la importancia del gasto en salud básica, nutrición y educación primaria como manera de aumentar la productividad de las personas.

5. También puede encontrarse una distinción entre “buenos objetivos” y “los hechos”: “Las políticas relativas al mercado de trabajo —salarios mínimos, reglamentos (leyes) de seguridad (estabilidad) en el empleo y seguridad social— tienen generalmente por objetivo aumentar el bienestar o reducir la explotación. Sin embargo, de hecho su efecto es aumentar el costo de la mano de obra en el sector estructurado y reducir su demanda” (Banco Mundial, 1990: 71).

Se reconoce, sin embargo, que existirán personas que no podrán beneficiarse de las políticas antes mencionadas o al menos no de manera inmediata. Para ellas se propone un sistema de transferencia de ingresos a través de políticas de precios y distribución de alimentos; así como programas de empleo público. En el primer caso, se pueden realizar subvenciones generales en los precios de los alimentos (aunque no es una política muy focalizada), subvenciones a los productos que consumen los pobres, suministrar una ración de alimentos subvencionados por familia, otorgar cupones de alimentos o, por último, se pueden establecer programas de alimentación suplementaria focalizados en la población desnutrida. En el segundo caso, con los programas de empleo público, se cumple con proveer de ingresos y de infraestructura a la población. La focalización en este caso quizás sea mejor ya que solo la población pobre está dispuesta a trabajar por un salario muy bajo.

Finalmente, en la visión de inicios de la década de 1990, se propone establecer redes de seguridad o protección para satisfacer las necesidades alimenticias y de salud básicas para el grupo de pobres cuya situación parece irreversible (discapacitados, ancianos, viudas, enfermos).

Diez años después, en su Informe del año 2000, el BM agrupa todas estas políticas bajo el nombre de “oportunidades”. En este informe se establecen como objetivos: proveer a la población pobre con “activos” (educación, salud e infraestructura), asegurar su rentabilidad a través de mercados eficientes y economías estables y reducir los riesgos derivados de las fluctuaciones en su rentabilidad. También se propone promover un ambiente económico estable, sistemas financieros sólidos y sistemas judiciales transparentes como mecanismos para asegurar la inversión privada. Complementariamente, se deberían implementar medidas a favor de la microempresa, como el acceso al crédito, la reducción de fallas de mercado y de los costos de transacción en los que éstas incurren para acceder a los mercados de exportación.

En el Informe del 2000 se prosigue subrayando la importancia de la desregulación de los mercados de trabajo y financiero, la apertura comercial y la reducción de las regulaciones a la microempresa. Asimismo, la provisión estatal de “activos para los pobres” (salud,

educación e infraestructura). El nuevo énfasis en la participación ciudadana lleva al BM a proponer el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, de tal manera que sea posible la descentralización de la toma de decisiones y la fiscalización de las autoridades. Todo esto debería influir en la equidad y la eficiencia del gasto público en salud, educación e infraestructura.

Por último, propone establecer mecanismos que disminuyan la vulnerabilidad de los pobres ante shocks. A nivel microeconómico (individual o familiar) se propone la diversificación de las inversiones de los pobres, seguros de salud en caso de desastres naturales, asistencia a los ancianos y pensiones de jubilación (de tres pilares: público, privado obligatorio y privado voluntario), seguro (privado) de desempleo, asistencia a los desempleados (búsqueda de trabajo, reentrenamiento, asistencia para establecer microempresas), programas de empleo público, fondos sociales para implementar pequeños proyectos en zonas pobres, programas de microfinanzas y transferencias en efectivo o en bienes para los ancianos y niños.

A nivel macroeconómico el BM postula disminuir el efecto de shocks macroeconómicos o desastres naturales. Con respecto a lo primero deberían evitarse políticas fiscales o monetarias relajadas, los tipos de cambio sobrevaluados, los déficit insostenibles en cuenta corriente y las altas tasas de inflación. Por otro lado, el gasto público en políticas sociales debería protegerse de los recortes en el presupuesto. Con respecto a los desastres naturales, sus efectos pueden reducirse con programas preventivos que organicen a la población. Posteriormente, el Estado debe intervenir con atenciones de salud y la reconstrucción de infraestructura.

Por último, los dos informes del BM también prestan atención a las acciones que el resto de países desarrollados puedan tomar. Estas son, básicamente, la eliminación de las restricciones a las importaciones agrícolas e intensivas en mano de obra, provenientes de países pobres y la reducción de la deuda a cambio de inversiones en programas de lucha contra la pobreza.

En síntesis, las políticas de reducción de la pobreza del BM se fundamentan en la perspectiva de los activos de los pobres, en la

vertiente de capital humano, y se centran en ampliar las oportunidades de la población pobre para que puedan salir de ese estado y en los programas focalizados.

b. Los fondos de inversión social

Los fondos de inversión social (FIS) surgieron como una respuesta de los gobiernos a la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis económica de los años ochenta y de las políticas de ajuste y de reestructuración productiva que se aplicaron (Wurgaft 1993: 1-2). Unos fondos fueron transitorios, con vigencia establecida para tres o cuatro años y formaron parte del conjunto de políticas de estabilización. Tuvieron la finalidad de compensar, al menos parcialmente, el deterioro en las condiciones de empleo, de salarios y de gasto social, y reducir los costos sociales durante la transición de la reestructuración productiva. El BM promovió y apoyó estos fondos, indicando que los organismos regulares del Estado no estaban en condiciones de hacerse cargo de estos fondos con rapidez y eficacia y, por ello, se crearon nuevas y también transitorias entidades con atribuciones excepcionales. Las experiencias con fondos transitorios son las de Uruguay en 1990, la mayor parte de los países de Centro América en 1990 y de Ecuador en 1993.

Otros fondos se plantearon como permanentes y están menos vinculados a las políticas de ajuste y estabilización. Deben contribuir a canalizar una parte del gasto o inversión social a los sectores más pobres sin tomar en cuenta en qué estado y condiciones se encuentra la economía. Las instituciones que los tienen a su cargo son similares al resto de los organismos públicos y sus recursos provienen de fuentes nacionales. Entre las experiencias de fondos permanentes se encuentran los de Costa Rica desde 1974, México desde 1988, Bolivia desde 1989, Venezuela desde 1990 y Chile y Perú desde 1991.

Los FIS se distinguen de los programas de empleo porque se constituyen como una parte sustantiva de la política económica y, a la vez, en el principal instrumento de política social de los gobiernos. Tienen una gran autonomía y combinan el financiamiento y adminis-

tración de programas —implícitos o explícitos— de creación de empleos temporales, así como programas de gasto social sin vínculo directo con el empleo (Wurgaft 1993: 2-3).

Los programas especiales de empleo y los fondos transitorios presentan un objetivo común: lograr efectos masivos en muy corto plazo, en el sentido de entregar beneficios a un porcentaje significativo de la población pobre. En ambos casos el medio es la construcción de infraestructura, principalmente social. Mientras que en los programas de empleo el propósito fundamental y explícito era la generación de empleos y el pago de salarios para proporcionar un ingreso a los participantes, en los fondos transitorios el interés se encuentra en la calidad de la inversión, esto es, que las obras que se construyen sean socialmente rentables y se utilicen. El objetivo empleo pasa a un segundo plano. Por eso es que los fondos transitorios operan a través de contratistas que pueden buscar a los trabajadores que les resulten más convenientes, mientras que en los programas de empleo se ocupaba solo a los que pertenecían al grupo objetivo del programa (Wurgaft 1993: 4).

Los Programas de reducción de la pobreza del BID a partir de 1994 se concentran en los FIS, como se muestra en el esquema 5.5, y también en programas de servicios de alimentación, educación y salud, dirigidos a grupos vulnerables, especialmente, a la infancia y la niñez.

Los programas que forman parte de los fondos sociales dan prioridad a la construcción de infraestructura social, en educación y salud, y la sanitaria. El razonamiento es que la productividad de la infraestructura es alta y que de esta manera se aumentan las oportunidades de la población de muy bajos ingresos, si se amplía su acceso o la cobertura a servicios de educación y salud. Se tiene pues, una perspectiva de mediano o largo plazo. Generalmente no se hace explícito que estos programas son programas generadores de empleos e ingresos temporales, y tampoco se evalúan en esos términos. La evaluación de las obras —las escuelas o postas de salud construidas— se lleva a cabo según su eficacia, esto es, según si se utilizan o no, y según cuál es su grado de utilización. Este aspecto es fácil de mejorar: bastaría con hacer explícitos los resultados que pueden lograrse en términos

Esquema 5.5**FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL APOYADOS POR EL BID POR PAÍSES A MEDIADOS
DE LOS AÑOS NOVENTA**

País	DENOMINACIÓN	AÑO	MONTO APORTADO (MILLONES USD)		ACTIVIDADES
			BID	País	
Bolivia	FIS (antes FES)	1995 (Renovado)	60	6.7	Infraestructura social (escuelas y centros de salud), sistemas de agua y alcantarillado
Colombia	Red de Solidaridad Nacional	1995	250	1,000	Empleo urbano y rural vía pequeñas obras, mejora de viviendas, escuelas, salud y agua, alimentación
Ecuador	FISE	1994	30	3.3	Pequeños proyectos de infraestructura y servicios básicos
Perú	FONCODES	1993 (Renovado)	100	43	Infraestructura social (escuelas y centros de salud), sistemas de agua y pequeño riego

Fuente: Tomado de Verdera (2000), sobre la base de las fuentes del BID y OIT.

de empleos e ingresos temporales y tenerlos presente también como metas para reducir la pobreza, aunque sea temporalmente.

6. El caso peruano

a. Introducción

Para atenuar los efectos de la crisis de fines de la década de 1980 (capítulo IV) y de la aplicación del programa de estabilización y de las reformas liberales de los años noventa se implementaron numerosos programas y se crearon diversas instituciones. El monto del financiamiento de la política social compensatoria fue muy impor-

tante⁶ y se cubrió una gama enorme de sectores, destacando los programas en apoyo alimentario, educación, salud, carreteras y caminos e infraestructura productiva y social.

Como primer escueto balance se puede afirmar —como en el caso pionero de Bolivia luego de 15 años de aplicados los programas— que la pobreza en el Perú se mantiene básicamente igual.⁷ Por ejemplo, el CIES (2002: 1) resume el resultado de la lucha contra la pobreza en la década de 1990 en los siguientes términos: “En 1991, 57% de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre. Diez años después, según el INEI, las cifras llegan a 55 y 24%, respectivamente. A pesar de que el PBI per cápita creció en 21% entre 1990 y el 2001, no hubo una reducción sustancial en la incidencia de la pobreza ¿Por qué no hemos mejorado?” Y se responde: (i) las mejoras fueron de corto plazo: el gasto social del gobierno y los programas de alivio a la extrema pobreza (PRONAA, FONCODES, Vaso de leche, [...]) se triplicaron entre 1993 y 2000, alcanzando en este último año 4,346 millones de dólares; (ii) Hacia 1997, último año de la fase de expansión económica, se logró disminuir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales, y la extrema pobreza en 3.5 puntos aproximadamente. Empero, la recesión del periodo 1998-2001 eliminó, casi por completo, estos logros: el bienestar de la población es muy sensible al ciclo económico, mientras que “la estrategia utilizada durante los noventa no creó en los sectores más vulnerables las capacidades que les permitiesen (salir y, FV) mantenerse fuera de la pobreza en el largo plazo”. Acertadamente, el CIES apunta en la necesidad de definir una estrategia

6. Solamente para algunos programas de mejoramiento de la educación el BM y el BID, otorgaron préstamos por USD 250 millones en la primera mitad de la década de 1990. En los primeros años de FONCODES (1993-1994) debían gastarse un millón de soles por día.

7. El representante del Banco Mundial en La Paz (John Newman) declaraba a la prensa en 2000 que después de 15 años de programas de alivio a la pobreza en Bolivia (1985-2000), ésta no se había reducido en nada. Reconocía que había aumentado la cobertura o posibilidad de acceso a los servicios de educación, salud y saneamiento (la infraestructura social) pero que no habían mejorado los ingresos de la población, porque no se habían expandido las oportunidades productivas para generar más ingresos.

de desarrollo del país para garantizar la creación sostenible de empleo y la reducción de la pobreza en el largo plazo. Finalmente, el CIES propone analizar qué se ha aprendido de la aplicación de los programas de alivio a la pobreza y discutir opciones de políticas. Para ello, se apoyaron numerosas evaluaciones de impacto de diversos programas de lucha contra la pobreza.

Veamos a continuación una revisión apretada de algunos de los balances de la aplicación de las políticas sociales, empezando por los resultados agregados y siguiendo con la revisión de las evaluaciones de programas, tanto en impacto como en su focalización. Como se trata de una multiplicidad de aspectos y de programas, presentaremos la información en sucesivos cuadros-esquema que luego comentaremos a modo de síntesis.

b. Balances de la política social y evaluaciones de programas

Dada la importancia de la política social en la década de 1990, su amplitud en cuanto a cobertura sectorial y el gran número de evaluaciones y estudios que sobre ella se han efectuado, algunos autores han formulado balances de la aplicación de las políticas sociales. En primer término, sobre la base de información sectorial y agregada, Francke (2001) se concentra en los resultados alcanzados en materia de ingresos y en los principales sectores sociales, entre ellos por su importancia en educación y salud.⁸ En segundo lugar, presentamos una comparación de balances de conjunto de la política social y, en tercer término, damos cuenta del gran número de evaluaciones de impacto y de focalización de los principales programas sociales.

En cuanto a la evaluación de resultados, en Francke (2001) —solo concentrándonos en los indicadores principales— se observa que el esfuerzo desplegado en el campo social fue en gran parte contrareestado por la orientación de las políticas —i.e. inversión en infraes-

8. Francke (2001: 8-9) también se ocupa de vivienda y saneamiento y de los servicios públicos, dando cuenta del enorme déficit que persiste en estos sectores.

estructura sin el gasto corriente necesario para su uso— y que, además, la limitación de recursos implicó que la cobertura fuera insuficiente. Por ello no hubo mejora sustantiva en ninguno de los indicadores (Ver el esquema 5.6). Cuando se invirtió en postas de salud y aulas escolares, la falta de personal en los servicios o el bajo gasto corriente (materiales de enseñanza, libros o medicinas) limitaron su uso o no se usaron en absoluto. La falta del más elemental mantenimiento —junto a errores de diseño— contribuyó al deterioro de la infraestructura de servicios como la de abastecimiento de agua y el saneamiento. Tal vez los indicadores más dramáticos son los que hacen a la calidad de la educación —expresado en el bajo gasto público— y a la desnutrición infantil.

Francke (2001: 9) presenta sus conclusiones señalando que: (i) a un nivel muy básico se ha logrado una cobertura casi universal, como en la educación primaria y las vacunaciones; (ii) En un segundo nivel, se ampliaron algunos servicios (desagüe, electricidad, atención de partos o la educación secundaria), pero aún resulta difícil su expansión a las áreas rurales; (iii) En un tercer nivel, en los servicios más complejos existe un acceso muy desigual, limitado por grandes distancias para los pobladores rurales y por costos crecientes aún en establecimientos públicos. En resumen, los avances logrados han sido limitados.

Al reseñar los trabajos sobre pobreza y distribución del ingreso, Barrantes (2004) pasa revista a algunos balances de las políticas sociales que se han implementado, sea para aliviar la pobreza o para buscar superarla durante la década de 1990. Las conclusiones de los balances van desde que no se redujo la pobreza (énfasis en pobreza monetaria) hasta los que postulan que hubo avances significativos. Al comparar las tasas de pobreza, incluso antes de la revisión al alza efectuada por Herrera (ver capítulo II), no se encuentra (como en el caso del CIES) que se haya producido una mejora significativa.

En cambio, si se pone la atención en los servicios sociales (educación y salud), los autores parecen estar de acuerdo en que ha habido avances, pero que son claramente insuficientes o limitados. En cuanto a las propuestas, a partir de estas evaluaciones generales, el énfasis se coloca en la necesidad de mejorar la calidad del gasto o de los servicios

Esquema 5.6
PERÚ: EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA DÉCADA DE 1990
SEGÚN FRANCKE

ASPECTOS	AVANCES Y LIMITACIONES	COMENTARIOS/PROPUESTAS
Ingresos	Pobreza se reduce poco, de 57.4% a 54.1%. Pobreza actual mayor que la de 1985	Herrera revisa luego este resultado. No hubo tal reducción
Zonas rurales	Más de 2/3 de la población es pobre y cerca de la mitad vive en pobreza extrema, con un ingreso promedio de 70 cts. de dólar diarios per cápita	Se trata de pobreza medida solo por ingresos o monetaria
Educación	Cobertura similar a mediados de 1980. En 1999 asistencia niños 6 a 15 a escuela > 90%	Deterioro de calidad de educación. No hay cifras
Tasa analfabetismo	Sumamente elevada. Se concentra en zonas rurales y mujeres mayores de 40 años	Mejoría en mujeres jóvenes en algunas zonas
Educación pre-escolar	Cobertura de 62% de niños de 3 a 5 años	Se debe aumentar cobertura y mejorar calidad
Infraestructura educativa	Ha mejorado. Falta de mantenimiento	Uso insuficiente. Mejorar su uso. Organizar y financiar mantenimiento
Gasto público en educación	Casi se duplica entre 1990 y 1997 pero aun sumamente bajo. Apenas 2.4% del PBI y 17% del gasto del Gobierno Central	Muy bajos sueldos a maestros
Salud	Tasa de mortalidad infantil se ha reducido pero sigue alta (43 por mil). Ha bajado muy poco la mortalidad neonatal	Inequidad: en pobres de 100 por mil, en ricos 20 por mil. Reducción principalmente urbana. En área rural aún 62 por cada mil niños.
Desnutrición	El 23.8% de la población infantil (< 5 años) en desnutrición en 1997	

Fuente: Elaborado sobre la base de Francke 2001: 4-9.

Esquema 5.7
EVALUACIONES GENERALES: BALANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL
EN LA DÉCADA DE 1990

AUTORES	CONCLUSIÓN CENTRAL	COMENTARIO/PROPUESTAS
Iguíñiz 2002, Figueroa 2001, Trivelli 2000	No lograron su cometido: no redujeron los niveles de pobreza existentes	Mejorar capital social de los pobres para que articulen sus demandas
Vásquez, Cortez y Riesco 2000	Reconocen avances pero resultados insuficientes	Mejorar la calidad del gasto y transparencia en gestión y fiscalización
Francke 2001: 10 y 26	Avances logrados han sido limitados. No existen evaluaciones que demuestren que los esfuerzos han tenido éxito	Prestar servicios de calidad, principalmente para los pobres, para mejorar sus condiciones de vida
Shack 2000, 2003	Avances significativos en reducción de pobreza y pobreza extrema. Mejoras en indicadores de bienestar social	Antes de la revisión al alza de la tasa de pobreza efectuada por Herrera (ver capítulo II)

Fuente: Elaborado con añadidos sobre la base de Barrantes (2004) y Francke (2001).

y de llegar a los pobres, impulsando su “capital social” o mediante mejoras en la transparencia en la gestión y la fiscalización.

Precisamente, cómo llegar a los pobres, lleva a un tema de ingeniería social que ha sido objeto del mayor número de estudios: la evaluación de impacto y de la focalización de los programas. Antes de comentar el esquema 5.8 en el que se consignan varias evaluaciones, no todas por cierto, es necesario indicar varios puntos:

- i. En gran medida por su objetivo (impacto o focalización), se trata de evaluaciones a nivel microeconómico, sobre la base de encuestas a hogares o registros individuales de beneficiarios. Esto puede conducir —de hecho lleva— a omitir aspectos del contexto de los

- programa o de la estructura de la economía local o regional en que se ubican los programas.
- ii. Dado lo anterior, las evaluaciones utilizan técnicas de medición de impacto neto ampliamente difundidas por los bancos internacionales de financiamiento, que permiten un nivel de precisión importante, lo que va paralelo al desarrollo y aplicación de métodos cuantitativos. Como se sabe tales métodos —plenos de supuestos— no son concluyentes. En ocasiones los autores destacan las limitaciones de los hallazgos.
 - iii. Los autores aceptan implícitamente la bondad de los programas a los que hay evaluar. No se trata de discutir su pertinencia o importancia sino solamente su efectividad o impacto, esto es, si logran mejorar la situación de la población a la que van destinados, en los términos que proponen los proyectos.
 - iv. Existen varias repetidas evaluaciones de un mismo programa (incluimos cinco del Programa del Vaso de Leche y existen más). Esto se debe a que se requieren evaluaciones periódicas (anuales o más frecuentes) tanto de las entidades públicas que llevan a cabo los programas, como de los organismos internacionales que las financian, lo que en ocasiones duplica o triplica las evaluaciones.
 - v. Pero, tal vez lo que más se echa de menos —cierto que no es su propósito— es la falta de ubicación de un programa específico en el conjunto más amplio de la política social, o un mínimo de reflexión sobre el significado del programa.
 - vi. El gran número de evaluaciones de programas aislados —que presentamos a continuación— contrasta con los pocos balances de conjunto reseñados antes. Se podría decir que faltarían estudios cuantitativos del impacto agregado del conjunto de —o de los principales— programas.⁹ También faltarían más evaluaciones de tipo institucional.

9. Algo de esto podría hacerse utilizando las encuestas nacionales del IV trimestre del INEI, las mismas que año a año han ido incorporando mayor información sobre los hogares beneficiados por los programas sociales.

Podemos clasificar los programas motivo de evaluación de impacto en tres áreas: los programas de apoyo alimentario, claramente de alivio a la pobreza (PRONAA, Vaso de Leche, desayunos escolares —dos programas—), de infraestructura para aumentar oportunidades, capacidades e ingresos (caminos rurales) y los programas laborales, tanto para el alivio a la pobreza (A trabajar Urbano) como para capacitación y mejora de la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo (ProJoven).

Los resultados de las evaluaciones son muy críticos con los programas alimentarios pues no logran progresos en materia nutricional. En gran medida el bajo impacto de estos programas se debería a que son de gran cobertura, delimitados con criterio geográfico o administrativo, en los que se produce tanto una gran filtración a no beneficiarios como subcobertura de los que deberían beneficiarse. En cambio, precisamente por no caer en lo anterior, el programa de caminos rurales y los programas laborales logran un cierto nivel de impacto: contribuyen a mejorar los ingresos de los beneficiarios o participantes de los programas. En realidad, las evaluaciones de impacto y las de focalización están estrechamente vinculadas, aunque una buena focalización no es suficiente para lograr un alto impacto.

Finalmente, existen también varias evaluaciones en relación a la focalización de los programas. Igual que en los estudios anteriores los autores aceptan que se debe focalizar el gasto; en todo caso, no cuestionan la opción por focalizar como tal, en lugar de mejorar del gasto social para todos. Su tarea fue evaluar en qué grado un programa llega a los beneficiarios y si la ejecución del programa es adecuada en este aspecto.¹⁰

10. Otro aspecto a evaluar —propuesto en Ravina, Paulini y Cancho (2002)— es el de la duplicación o superposición de programas. Tal es el caso del Programa de Desayunos Escolares (PDE) ejecutado por FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del PRONAA: ambos programas cumplen con los mismos objetivos generales, lo cual implica que existe una duplicación de funciones y mayores gastos administrativos para el Estado. También debería considerarse la duplicación de gastos administrativos por la creación de redes de oficinas para cada programa a nivel nacional.

Esquema 5.8

EVALUACIONES DE IMPACTO DE PROGRAMAS

AUTORES / AÑO	PROGRAMA	CONCLUSIÓN
Cueto <i>et al.</i> 2000	Programa de Desayunos Escolares (PDE) de (FONCODES)	Reducen la anemia y la deserción. La hemoglobina aumentó tanto para niñas como niños; no logran mejorar indicadores nutricionales de peso-edad ni elevar aprendizajes.
Rodriguez y Rebsto 2001	Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA)	Conflicto entre mejorar nutrición e ingresos campesinos por compras (pagan más de 100% del precio). Distorsión de objetivo nutricional por presión de proveedores, que se apropian de parte del subsidio.
Escobar y Ponce 2001	Programa de Rehabilitación de Caminos Rurales (carrozables y de herradura)	Mejoras en la infraestructura rural de transporte pueden tener un impacto positivo sobre ingresos rurales y su composición: caminos en mejores condiciones amplían oportunidades de generación de ingresos de hogares, en especial en empleo asalariado no agropecuario. En los hogares beneficiados el ingreso <i>per cápita</i> promedio mensual se incrementa en más de 100 nuevos soles, pero no conlleva un incremento en gasto de consumo; se debería a que el ingreso adicional se destina al ahorro y no a consumo, vía incrementos en el stock de ganado. Mayor accesibilidad a mercados sería percibida como transitoria.
Cortez 2002	Programa de Desayunos Escolares y Programa del Vaso de Leche	Problemas de sub-cobertura y filtración: sólo el 67.1% y 68.5% de la población objetivo es beneficiada (sub-cobertura) y 28.6% y 29.6% de beneficiadas no pertenecen a la población objetivo
Ravina, Paulini y Cancho, 2002	Programa de Desayunos Escolares (PDE) de (FONCODES) y Programa de Alimentación escolar (PAE) de PRONAA	Costo del PDE por beneficiario apenas menor que el del PAE. Sin mayor efecto en probabilidad de aumentar asistencia escolar por ser costoso. Objetivo nutricional, de apoyo alimentario. Costo de aumentar la asistencia en 1% es de USD 6.4 a 9.4 por año; atraer un niño al colegio costaría entre USD 640 y USD 940.

Gajate e Inurrategui, 2001	Programa de Vaso de Leche	No mejora niveles nutricionales de los niños (utilizando indicador de talla por edad). Uno de los de mayor cobertura a nivel nacional, tiene el menor contenido nutricional por ración, tanto energético (15%) como proteico (15%). Costo por ración: uno de los más elevados entre todos los programas, siendo S/.1,247 por cada 1,000 Kcal.
Parqui <i>et al.</i> , 2002	Programa de Vaso de Leche	Componente preventivo-promocional del programa es inadecuado y débil
Alcazar, López y Wactenheim, 2003	Programa de Vaso de Leche	Serios problemas de filtración, que alcanzaría el 70% del total de recursos otorgados.
Stifel y Alderman 2003	Programa de Vaso de Leche	Destinado a hogares pobres y con niveles bajos de nutrición pero no genera impacto positivo en ellos.
Chacaltana 2003	Programa A Trabajar Urbano	Aumento neto de ingresos de beneficiarios modesto, un 22% de la remuneración del programa. Beneficios adicionales significativos por obras realizadas: en regresiones panel controlando por efectos fijos, la variable infraestructura económica en zonas rurales presenta coeficiente significativo y positivo sobre ingresos. Existe filtración: número significativo de no desocupados.
Ñopo, Robles y Saavedra 2002 y Burga 2003	Programa ProJoven, para promover conocimientos a jóvenes pobres.	Aumentan la inserción laboral, los ingresos y las horas trabajadas respecto a los jóvenes que no participan y se reduce la discriminación por sexo.
Espino <i>et al.</i> 2004	Programa ProJoven	Mejora la inserción laboral y los ingresos de jóvenes.

Fuente: Elaborado, con añadidos, a partir de Barrantes 2004:137-139 y Francke 2001.

Esquema 5.9
EVALUACIONES DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS

AUTORES / AÑO	PROGRAMA	CONCLUSIÓN
Chacaltana 1999	Seguimiento de FONCODES y PRONAA	Focalización del gasto insuficiente para efectividad de programas sociales. Programas alimentarios alivian pero no ayudan a superar la pobreza. Programas más eficaces son los de infraestructura pública
Cuba <i>et al.</i> 2001	Programas de ayuda alimentaria	Necesidad de insertar componente educativo
Vásquez 2002	Varios	De alivio: Deben dirigirse a sectores más vulnerables: menores de 5 años y madres gestantes. Productivos: promover mecanismos que aseguren el autosostenimiento de los ingresos familiares
Escobal, Saavedra y Torero 1999, Escobal y Ponce 2002 y Vásquez, 2000	Varios	Mejora en capacidades y oportunidades de los individuos favorecerá una mejora en sus ingresos
Tanaka y Trivelli 2002	Varios	Focalización en base a marcos geográficos inadecuada. Definir población objetivo de manera clara, por ejemplo, niñez menor de 6 años. Mecanismos de participación han permitido que sectores con mayor grado de movilidad sean los que acceden a programas de ayuda social

Fuente: Elaborado a partir de Barrantes 2004: 139-140, con varios añadidos.

La conclusión de la revisión de Cancho (2005:1) coincide con la de la mayoría de autores:

A pesar de la proliferación de programas y proyectos sociales durante la década de los noventa y la considerable cantidad de recursos que se invirtieron en ellos, se ha encontrado escasa evidencia que permita afirmar que tuvieron éxito en ayudar a disminuir los niveles de pobreza. Evaluaciones realizadas a programas sociales específicos han encontrado, por su parte, escasa o nula evidencia de que los programas sociales manejados por el

Estado alcancen sus objetivos propuestos e incluso, presentan muchas dificultades para efectivamente atender a las poblaciones más necesitadas.

Entre las razones de los pobres resultados de los programas que Cancho (2004) resume —sobre la base de Morley y Coady (2003)—, se encuentran: (i) la extrema dificultad en identificar adecuadamente a los beneficiarios, lo que genera serios problemas de subcobertura y filtración; (ii) que muchos programas cuentan con aparatos administrativos ineficientes y costosos, que terminan consumiendo innecesariamente recursos que deberían llegar a los beneficiarios; (iii) en los programas que funcionan bajo esquemas de transferencia directa de bienes a los beneficiarios, muchas veces las intervenciones de los programas están diseñadas solo para combatir la pobreza de corto plazo con un enfoque asistencialista, y no buscan erradicar la pobreza de mediano y largo plazo, con acciones que eviten la reproducción de las características de la pobreza de generación en generación.

No obstante las limitaciones u objeciones que se puedan hacer a los programas mismos o a sus evaluaciones, es mediante estos estudios que gradualmente se puede contribuir a mejorar el diseño y la ejecución de los programas. En casos extremos, los resultados de una evaluación pueden llevar a cerrar un programa o una línea de proyectos o a reducir su financiamiento para destinarlo a programas con mejores resultados. De otra parte, las evaluaciones de este tipo pueden contribuir a asumir que los programas en sí están bien, que la política social consiste en programas de alivio a la pobreza o de apoyo a su superación gradual por parte de los pobres, al margen de la estructura económica y social del país y de la necesidad de reformas en sentido contrario a las reformas liberales en las que se inscriben dichos programas.

c. Una evaluación preliminar de la política de lucha contra la pobreza

La experiencia de Perú en materia de programas de alivio a la pobreza, como en el resto de países, sigue las concepciones y lineamientos del BM y el BID, organismos que no solo hacen las propuestas sino que también otorgan —bajo la forma de préstamos que aumentan la deuda pública externa de países pobres— un cuantioso financiamiento para

su diseño, implementación y evaluación. En esta sección se presentan algunos elementos para una evaluación de la política social, que busca ir más allá del impacto o la focalización. Además de considerar aspectos de la política generalmente no evaluados, también es necesario vincularla a la evolución del gasto público social.

Precisamente, la propuesta del BM para el alivio de la pobreza en el país es que mientras que el gasto social total debía reducirse —o recuperarse solo parcialmente— durante el ajuste, el gasto social destinado a los pobres extremos debía mantenerse o acrecentarse. Se trata de una redistribución del gasto social de los no pobres y pobres hacia los pobres extremos. De allí el desarrollo de la idea de focalización de la ayuda a los pobres con su carácter discrecional. Bajo este paradigma no se reconoce el derecho de los ciudadanos de tener educación y salud pública gratuitas y de calidad, sino solo la posibilidad de que sean seleccionados según si su grado de pobreza lo amerita y según los criterios de selección de los que formulan y aplican las políticas de alivio (Francke, 1994: 31).

En este marco, siguiendo en parte el esquema 5.4 anterior, veamos los principales aspectos de cómo operan los programas de alivio a la pobreza —financiamiento, contenido, sostenibilidad, focalización— para luego formular una breve evaluación y sugerir opciones alternativas. Digamos, en primer término, que debería ponerse (más) atención al financiamiento tanto de los programas como de la política social en su conjunto. En los albores de los programas, por ejemplo en el caso de FONCODES, se pasó de contar con escasos recursos en 1991 a disponer de fondos en exceso en relación a su capacidad de gasto. Este exceso de financiamiento se produjo gracias a la oferta de préstamos de la banca multilateral que llevó a que en 1996 alrededor del 40% de los fondos para los programas de alivio a la pobreza provinieran del crédito externo.¹¹ En otras palabras, el alivio temporal de la pobreza conllevó un mayor endeudamiento con la banca multilateral, lo que será una carga para todos los contribuyentes, incluyendo a los pobres.

11. Francke y Espino, CIES, Ms, 2001. En 1997 este porcentaje descendió a 33%.

Un segundo aspecto es el contenido de los programas. No existían al principio ni más tarde, ni existen en la actualidad criterios claros para utilizar los fondos para los programas de compensación social. Se ha oscilado entre la urgente necesidad de aliviar la pobreza crónica o permanente (nutrición infantil, vacunaciones) y la noción de que debería invertirse en infraestructura productiva para contribuir a aumentar las oportunidades de generación de ingresos. Entre medias apareció la opción que resultó predominante: la construcción de infraestructura social (aulas, postas médicas), en varios casos sin el gasto social correspondiente (personal) que permitiese su cabal funcionamiento. En efecto, el gasto social se concentró mayormente en la construcción de infraestructura social con la idea de mejorar el acceso de la población pobre a los servicios públicos sociales. De esta manera, se logró un alivio temporal y parcial a la pobreza por la contratación de trabajadores (jornales y salarios pagados) mientras se llevaron a cabo las obras. En cambio, el acceso efectivo de la población más pobre a los servicios no se produjo en los hechos, porque como se ha indicado se pide pagar por ellos, de manera creciente a la población pobre (Francke 2001)

En tercer lugar, las obras realizadas presentan problemas de sostenibilidad. Como señalan Francke y Espino (2001), uno de cada siete proyectos de agua tiene problemas de funcionamiento, y el promedio de desperfectos por año fue de 3.6 veces por obra. Sostienen que existen juntas de usuarios encargadas del mantenimiento solo para el 34 por ciento de las obras (cifra. Instituto Apoyo, Quinta evaluación ex post). En el caso del agua limpia, 34% de los sistemas tenían tubería al descubierto, con 60% de las conexiones en mal estado. La consecuencia de la falta de mantenimiento es que las obras tienen solo un impacto transitorio: solo generan empleo mientras son construidas y como su tiempo de vida útil es corto (y menor al previsto), los beneficios desaparecen pronto. Se desaprovecha así el potencial de creación de puestos de trabajo adicionales al no organizar núcleos de mantenimiento —a cargo de los municipios o como microempresas comunitarias o privadas— y se limitan los beneficios de su uso a periodos muy cortos.

En cuarto lugar, visto lo anterior se levantan dudas respecto al impacto agregado y la eficacia de la focalización de la política social,

esto es, a considerar si los ingentes fondos de que dispuso el gobierno a través del Ministerio de la Presidencia, al que pertenecía FONCODES, llegaron a los pobres. Un estudio del Banco Mundial (citado por el FMI) sostiene que los programas sociales del Ministerio de la Presidencia tuvieron dificultades para llegar a los pobres. El estudio indica que solo 17% de los beneficios de los programas fueron a los pobres extremos, mientras que 48% fueron a los pobres y que 35% se filtraron a los no pobres. Entre las razones de este resultado se señala que estos programas tienen un sesgo urbano y debilidad en la focalización (IMF, 1998: 42-43).

Según el Informe del FMI citado antes, el gasto social total —incluyendo programas de alivio a la pobreza— como porcentaje del PBI se ha recuperado, pasando de 5.2% el PBI en 1992 a 8.2% en 1997, y el gasto en alivio de la pobreza se ha duplicado entre esos años. No obstante, continúa el Informe, el gasto público en salud y educación como porcentaje del PBI alcanzó el 4.8%, por debajo del promedio de América Latina. Tanto la relativamente baja presión tributaria como el fuerte pago de la deuda externa limitan el gasto social. El gasto público en salud y educación como porcentajes del gasto público se encontraban también por debajo del promedio de América Latina y entre los más bajos del hemisferio occidental con un 1.3% y un 3.5% del PBI en 1997, respectivamente. (IMF, 1998: p. 32-33). El Informe también da cuenta de que los sueldos de los maestros y del sector público cayeron entre 1989 y 1993 en 28%. Actualmente, solo 50% de los profesores de primaria tienen título y se concentran en Lima y Callao. Por ello, los profesores más calificados dejan las escuelas estatales o incluso la profesión de maestros.

En quinto lugar, varios especialistas concuerdan en la importancia y efectividad de los programas de donación de alimentos para la reducción de la pobreza. Para Francke, alrededor de 2 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza —de cerca de 55% a inicios de la década de 1990 a 50% en 1997—se debieron al reparto de alimentos (Francke, 2000: p. 1). De igual manera, según Webb y Ventocilla:

Un factor que ha tenido gran importancia en la disminución de la extrema pobreza lo constituye la donación de alimentos efectuada por los programas

Cuadro 5.10
PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DE FONCODES

AÑO	MONTO EN MILLONES DE USD	NIÑOS BENEFICIADOS	MONTO POR BENEFICIADO EN USD/AÑO
1993	4.8	237 mil	20.2
1999	50.0	2 millones	25.0

Fuente: El Comercio, en base a las declaraciones del Director Ejecutivo de FONCODES.

sociales [...] A nivel geográfico la región más favorecida es el área rural donde cerca del 65% de las familias han tenido acceso a este beneficio (Webb y Ventocilla, 1999: p. 257).

El director ejecutivo de FONCODES declaró en el año 2000 que se puso atención especial al Programa Social descentralizado de desayunos escolares para mejorar los niveles de alimentación y nutrición de escolares de 4 a 13 años de edad, y presentó cifras mostrando el aumento de la cobertura y la importancia del programa que significó 50 millones de dólares en 1999.

Es obvio que no se está diciendo que deben cesar los programas de desayunos escolares, sino que además de que son insuficientes, lo deseable es que una parte creciente de las familias pudiera cubrir su mayor gasto en alimentos. ¿Por qué no se elimina la cuota de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) que equivale en la actualidad al 50% del monto de este programa por beneficiado? ¿Por qué no se eliminan las tarifas o los pagos adicionales a los centros educativos o para las atenciones en salud? ¿Por qué el Estado no utiliza los ingresos por recaudación tributaria para hacer frente a esos gastos?

De manera preliminar, se puede concluir que la política de alivio a la pobreza durante la década de 1990 consistió en el cambio de la composición del gasto público social. Se redujo y mantuvo bajo el gasto social corriente y se privilegió el gasto en programas de alivio a la pobreza extrema y en la construcción de infraestructura social. Al reducir el gasto social corriente se obligó a las familias pobres a pagar cuotas y tarifas por una parte del costo de la educación y la salud públicas que deberían ser gratuitas y de calidad o, caso contrario, no

tener acceso alguno a tales servicios. Con los ahorros que hace el Estado del gasto corriente —al no mejorar los bajos sueldos de maestros, médicos, personal de salud—, éste hace frente a parte de los programas de alivio a la pobreza de manera focalizada y temporal y destina otra parte al pago de la deuda externa. Mientras se paga deuda se incurre en mayor endeudamiento para hacer obras y distribuir alimentos, no logrando reducir el nivel de endeudamiento externo.

Anexo

Cuadro A-5.1

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE LA POBLACIÓN EN POBREZA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1985-1997 (PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL)

ÁREA GEOGRÁFICA	NIVEL DE POBREZA TOTAL	VAR. % a/	ÍNDICE b/	NIVEL DE POBREZA EXTREMA	VAR. % a/	ÍNDICE b/
Nacional						
1985	37.9			14.9		
1991 c/	57.4	8.6		26.8	13.3	
1994	53.4	-2.3		19.0	-9.7	
1997	50.7	-1.7		14.7	-7.5	
Lima Metropolitana						
1985	27.4		1.0	3.4		1.0
1991 c/	47.6	12.3	NA	10.1	32.8	NA
1994	42.4	-3.6	1.0	5.5	-15.2	1.0
1997	35.5	-5.4	1.0	2.4	-18.8	1.0
Costa urbana resto						
1985	42.1		1.5	11.1		3.3
1994	51.9	2.6	1.2	12.2	1.1	2.2
1997	58.3	4.1	1.6	7.6	-12.6	3.2
Sierra urbana						
1985	36.4		1.3	15.4		4.5
1994	51.6	4.6	1.2	14.6	-0.6	2.7
1997	37.7	-9.0	1.1	7.7	-15.8	3.2
Selva urbana						
1985	48.2		1.8	23.3		6.9
1994	43.0	-1.2	1.0	12.0	-5.4	2.2
1997	44.2	0.9	1.2	7.2	-13.3	3.0
Costa rural						
1985	50.0		1.8	26.6		7.8
1994	63.4	3.0	1.5	26.5	0.0	4.8
1997	52.8	-5.6	1.5	23.6	-3.6	9.8
Sierra rural						
1985	49.2		1.8	32.3		9.5
1994	64.7	3.5	1.5	37.7	1.9	6.9
1997	68.3	1.9	1.9	32.6	-4.5	13.6
Selva rural						
1985	68.0		2.5	43.9		12.9
1994	70.1	0.3	1.7	38.6	-1.3	7.0
1997	64.9	-2.5	1.8	36.4	-1.9	15.2

Fuente: Instituto Cuánto, 1999:258, para las ENNIV de 1991, 1994 y 1997 e INEI, 1988, e Instituto Cuánto, 1995, para ENNIV 1985-86.

a/ Variación promedio anual.

b/ Definido como la razón entre la tasa de pobreza de cada área geográfica y las de Lima que se toma como base de comparación (igual a 1).

c/ La ENNIV de 1991 no incluyó la Costa rural ni la Selva urbana y rural.

Cuadro A-5.2

LIMA: VARIACIÓN ANUAL DEL IPC Y DE LOS PRINCIPALES PRECIOS PÚBLICOS DE SERVICIOS Y COMBUSTIBLES, 1982 - 2002

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30 M ³	LUZ ELÉCTRICA 30 KWH	TELÉFONO PARTICULAR 150 LLDS.	PASAJE INTER. URBANO	GAS PROPANO 24 LB.	KEROSENE DOMÉSTICO LT.	GASOLINA 84 OCT. GLN.
Var. %								
1982-83	1.1	1.4	0.7	0.9	0.8	2.3	2.7	1.5
1983-84	1.1	2.7	1.7	1.1	1.2	1	1.1	1.1
1984-85	1.6	1.1	4	1.7	3.3	2.5	1.4	2.7
1985-86	0.8	0.7	0.3	0.4	0.5	0.3	0	0.4
1986-87	0.9	0.8	0.2	0.9	0.6	0.1	0.1	0.3
1987-88	6.7	2.8	2.4	3.1	7.8	3.3	5.9	5.4
1988-89	34	15.8	14.9	6.6	12.8	14.7	35.7	16.2
1989-90	74.8	132.4	389.7	419.3	87	190.6	195.3	116
1990-91	4.1	4.2	3	3.2	3.3	5	2.8	4.1
1991-92	0.7	0.8	1.4	0.9	1	0.9	0.7	0.5
1992-93	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.8	0.5	0.4
1993-94	0.2	0.6	1.6	1	0.3	0.3	0.2	0.3
1994-95	0.1	0.2	0.7	0.3	-0.2	0.1	0.1	0.1
1995-96	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
1996-97	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
1997-98	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.1	0	0
1998-99	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1999-00	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3
2000-01	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1
2001-02	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0

Ratio respecto al IPC

1982-83	1	1.2	0.6	0.8	0.7	2	2.4	1.3
1983-84	1	2.5	1.5	1	1.1	0.9	1	1
1982-84 a/	2	3.7	2.1	1.9	1.8	3	3.4	2.3
1984-85	1	0.6	2.4	1	1.9	1.5	0.8	1.6
1985-86	1	0.9	0.4	0.6	0.6	0.4	0	0.5
1986-87	1	1	0.3	1	0.6	0.1	0.1	0.4
1987-88	1	0.4	0.4	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8
1988-89	1	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	1	0.5
1984-89	5	3.4	3.8	3.3	4.7	2.9	2.9	3.7
1989-90	1	1.8	5.2	5.6	1.2	2.5	2.6	1.5
1990-91	1	1	0.7	0.8	0.8	1.2	0.7	1
1991-92	1	1.1	2	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7
1992-93	1	0.6	1.3	1.6	1	1.6	1	0.7
1993-94	1	2.5	6.7	4.1	1.3	1.2	0.9	1.1
1989-94	5	7	15.9	13.3	5.6	7.8	6.2	5
1994-95	1	1.8	5.9	2.7	-1.7	0.9	0.6	0.5
1995-96	1	1.8	1.1	1.8	0.9	0.8	0.9	1.2
1996-97	1	2.9	0.6	2.9	2.5	0.7	1.2	1.2
1997-98	1	3.7	1.0	2.7	1.3	-0.9	-0.1	0.0
1998-99	1	4.1	2.9	2.9	3.1	2.3	3.6	3.5
1994-99	5	14.3	11.5	13.0	6.1	3.8	6.2	6.4
1999-00	1	0.7	2.2	1.1	2.6	5.4	9.2	7.5
2000-01	1	4.7	-1.2	1.1	0.7	5.5	7.7	2.6
2001-02	1	9.1	-24.1	-19.1	0.0	-53.7	-12.3	3.1
1999-02	3	14.4	-23.1	-16.9	3.2	-42.8	4.6	13.3

Fuente: INEI - Compendios Estadísticos, 1994-95, p. 47 y 1997-98.

a/ Diferencia entre la suma de los ratios de las variaciones de precios o tarifas respecto a las del IPC y la suma de la variación del IPC respecto a sí mismo en cada período, i.e., 5 para los quinquenios.

VI. Conclusiones

Los dos principales ejes de este trabajo son, primero, que se deben estudiar las causas de la pobreza y no limitarse a su definición operativa y medición y, segundo, que para explicar el por qué de la persistencia de la pobreza es necesario adoptar un enfoque estructural, no abocándose a estudiar a las familias aisladas de la estructura económica en la que están inmersas. Resulta paradójico que se hagan grandes y numerosas encuestas para estudiar a las familias individuales, aisladas entre sí y de la economía en la que se desenvuelven, se las agregue y, luego, al momento de formular las políticas y programas se tengan enormes dificultades para definir el contenido de las políticas y focalizar a los más pobres o a los pobres. Un enfoque estructural permite identificar a los grupos de trabajadores y de la población, en el marco de su estructura económica y de trabajo o empleo, y facilita el poder formular propuestas que se propongan modificar la estructura productiva para aumentar el empleo y reducir la pobreza.

a. Algunas consideraciones sobre el método

En primer lugar, en relación al objeto de estudio, la pobreza, no se trata de seguir estudiando el aumento o crecimiento gradual de la pobreza para proponer medidas para reducirla, también gradualmente. Lo que se propone es estudiar por qué la mayoría de la población —no siempre la misma población— se encuentra permanentemente

en condición pobreza, sus orígenes y por qué las cifras se mantienen casi invariables en varias décadas, prácticamente desde que se estudia el fenómeno. ¿Qué factores llevan a que esta situación se perpetúe?

En segundo lugar, como se anunció, no se ha tratado de estudiar las causas de la pobreza en el sentido de probar la causalidad, método propio de la medición y los métodos estadísticos. Se trata de las causas en su sentido más amplio, de su asociación con la demás estructuras (o distribuciones) de la economía, en particular, en la composición del producto y el empleo y en la aplicación y consecuencias de las políticas económica, laboral y social.

Los dos primeros puntos se inscriben en lo que es tal vez la principal crítica a los estudios sobre la pobreza que recorre este trabajo: se concentran en estudiar los determinantes de la pobreza a partir de los atributos o características de las familias (o individuos), las que se encontrarían disminuidas, carecerían de determinados recursos, capacidades, o potencial. Este enfoque propio de la economía convencional o neoclásica hace recaer la responsabilidad o, si se quiere las causas de la pobreza, a las propias familias. De esta manera se dejan de lado —se exoneran— a la estructura económica heterogénea y sesgada a la exportación primaria, a la concentración extrema de la propiedad y a la enorme desigualdad en la distribución del ingreso. Como si la pobreza por la que atraviesan las familias no tuviese nada que ver con la manera en que funciona la economía peruana. En lo que se caracteriza como una visión patológica, para la mayoría de enfoques la pobreza sería un problema de las mismas familias.

Concentrar la atención en el comportamiento individual de las familias no es exclusivo de la economía. Desde la sociología también se concentra la atención en el cálculo racional de las familias, aunque se matiza que su comportamiento está condicionado socialmente:

Las estrategias se traducen en comportamientos observables de individuos y hogares, en prácticas que se definen en la acción. Algunas estrategias pueden estar precedidas por ejercicios de cálculo en los que se evalúan los beneficios relativos de distintas combinaciones de los recursos que controlan los individuos o los hogares. Otras, en cambio, pueden sólo traducir formas habituales de reacción de los hogares frente a situaciones específicas, o la

imitación de reacciones de personas o grupos de referencia frente a situaciones similares (Katzman y Filgueira 1999:32).

En tercer lugar, es indispensable adoptar un enfoque explícito para el estudio de la pobreza. Si bien es cierto que no existe una teoría económica de la pobreza, sí existen cada vez más, enfoques que buscan dar explicaciones de su origen y persistencia. La somera revisión —que a algunos pueda parecer excesiva— que se hace de los enfoques existentes ubica a los enfoques de activos de los pobres junto a los de capital social en la perspectiva de familias individuales, cuyas limitaciones se han señalado. Se ha adoptado el enfoque estructural, aún reconociendo que requiere mayor desarrollo. Es indispensable trabajar más en los marcos analíticos de la pobreza.

b. Conclusiones

En primer lugar, se constata que los estudios en Perú han transitado de poner la atención en la distribución del ingreso a ponerla en la pobreza. Al hacerlo se dejó de lado la necesaria atención que debe haber sobre el aumento de la desigualdad, en sí mismo, y como factor que contribuye al empobrecimiento. Dada la extrema desigualdad existente si no se llevan a cabo políticas redistributivas difícilmente se podrá reducir las elevadas tasas de pobreza. Existe consenso en que la desigualdad y la pobreza aumentaron simultáneamente en los últimos 25 años. Más aún, existe consenso en que la desigualdad en América Latina es la mayor a nivel mundial. Pese a ello, la desigualdad no está en la agenda de investigación, y menos aún de las políticas.¹

En segundo término, la pobreza permanente se deriva y mantiene por el tipo de composición de la producción, el empleo, y de la consiguiente aproximación al nivel de productividad promedio por trabajo. Los sectores dinámicos son minería y gas, finanzas y servicios públicos de escasa absorción de empleo, mientras que los sectores intensivos en empleo se siguen rezagando, con niveles de producto

1. Con las notables excepciones en Perú, de Adolfo Figueroa y Javier Igúñiz.

promedio por trabajador cada vez menores. La pobreza es consecuencia de la incapacidad de la estructura productiva, aun creciendo en el agregado a tasas elevadas, de absorber a la creciente fuerza laboral. En lo que respecta a categorías ocupacionales, los asalariados no llegan a abarcar el 50% de la PEA ocupada. De no modificarse la estructura de la economía no podrá aumentar el empleo de cierta calidad ni se podrá reducir la pobreza de manera sostenida. La tendencia actual va en sentido contrario: la economía de exportación primaria se sigue acentuando, dejando de lado la necesidad de promover el mercado interno.

En tercer lugar, la pobreza coyuntural, o el empobrecimiento reciente, es una consecuencia de la política de estabilización y ajuste macroeconómico iniciados a fines de la década de 1980. Resulta sorprendente que el nexo entre las políticas macroeconómicas y la evolución de la pobreza no sea motivo de mayor estudio, o que se hagan referencias de pasada e imprecisas, a este importante detonante del gran aumento de la proporción de pobres. En Perú se produjo una drástica redistribución regresiva con la hiperinflación que cambió la distribución del ingreso y empobreció más, y esto no parece haber estado en la agenda de estudio.

Finalmente, los programas de reducción de la pobreza se plantean a sí mismos de manera limitada, casi con la convicción de que no se va lograr abatir la pobreza. Así, el objetivo de la política de lucha contra la pobreza busca su reducción gradual, y dado el recorte —o no recuperación— del gasto público social corriente se concentra el interés en focalizar a los más pobres. Siguiendo las agendas de organismos financieros internacionales se apuesta a una combinación de políticas de alivio temporal (distribución de alimentos) y de programas que aumenten el acceso de la población pobre a los servicios de educación y salud, a través de la construcción de infraestructura social (aulas, postas médicas). Al no aumentar el gasto social corriente esta infraestructura no es plenamente utilizada, sea porque no hay personal o porque se cobra por las atenciones.

La visión detrás de los programas de lucha contra la pobreza es que es necesario esperar que en el largo plazo —vía la inversión en edu-

cación y salud— con las mayores oportunidades de los pobres, pueda aumentar la productividad del trabajo y así mejorar los ingresos y superar la pobreza. Esta visión tiene varias fallas. Primero, no tiene en cuenta que para que aumenten las oportunidades para los pobres no basta que mejore la calidad de la oferta de trabajo, sino que es necesario que aumenten las fuentes de demanda de trabajo asalariado de calidad. Segundo, ignora las causas macroeconómicas del empobrecimiento reciente y de la persistencia de una política macroeconómica de contención del salario real y del gasto social. Al orientar los programas en esta dirección está creando las condiciones para que esta política continúe y siga manteniendo a más del 50% de la población del país en condición de pobreza.

c. *Esbozo de propuestas*

Una propuesta de política para combatir la pobreza debe partir de un enfoque explícito. Se requiere adoptar un enfoque y una estrategia para modificar la estructura productiva. En un país en desarrollo no se puede separar el objetivo de reducir sustantivamente la pobreza de la necesidad de tener e implementar una estrategia nacional de desarrollo, que signifique el impulso a la inversión y al crecimiento, a la vez que se va cambiando la estructura productiva (CEPAL). Si no se cambia la estructura productiva no aumentará el empleo de calidad y no se superará la pobreza.

No parece haber otra forma de reducir sustancialmente la pobreza estructural sino es actuando sobre la estructura productiva y el empleo. Ello significa necesariamente orientar la inversión, tanto pública como privada, hacia la expansión de los sectores más intensivos en mano de obra, a la vez que se contribuye a aumentar la productividad. Si no se logra modificar la estructura productiva no será posible lograr un aumento sostenido de la demanda de trabajo y si no aumenta la productividad del trabajo tampoco se podrán elevar los ingresos por trabajo de manera continua.

Una estrategia nacional de desarrollo debe lograr una combinación adecuada de políticas que, a la vez que promueve las exportaciones

con mayor valor agregado, contribuye a expandir el mercado interno. Si no se desarrolla el mercado interno no se podrá expandir el empleo ni reducir la pobreza. La economía de exportación primaria y no primaria sólo beneficia a una minoría y su expansión no genera eslabonamientos con el resto de sectores.

La reducción de la pobreza pasa por modificar la política macroeconómica, o si se quiere el denominado modelo económico. El objetivo debe ser contar con un marco macroeconómico estable pero, a la vez, con una estructura de incentivos que promueva el crecimiento, con claros objetivos redistributivos de carácter progresivo.² Esto significa revisar la política monetaria, de tipo de cambio, tributaria y fiscal, de gasto público social, de salarios y la de regulación de precios y tarifas. No plantearse este cambio en las políticas significa seguir consagrando la enorme pérdida de poder adquisitivo ocurrida y la pérdida de bienestar de las familias, manteniéndolas en su condición de pobreza de manera permanente.³

La reducción de la pobreza pasa por adoptar una política social que respete los derechos sociales universales de las personas y familias, a la salud, la educación, la seguridad social y al trabajo.

En este marco los programas de alivio a la pobreza y de aumento de oportunidades para las familias pobres tendrían sentido, cuando no solo se busque actuar sobre la calidad de la oferta de trabajo sino que se amplíen las fuentes de demanda de trabajo.

-
2. Reich (1999: ix) propone un plan de acción para acabar la pobreza en EEUU que incluya la transferencia de activos productivos (Chenery *et al.* FV) en lugar de la transferencia de ingresos, programas focalizados para jóvenes, elevar el salario social aplicando impuestos progresivos, promover las organizaciones de bienestar de los trabajadores como los sindicatos y focalizar áreas metropolitanas como las bases para una mayor igualdad.
 3. Es bueno reiterar aquí la cita de la propuesta de Infante —en una veta redistributiva— de acuerdo a la experiencia reciente de América Latina, “[...] la combinación de un rápido crecimiento económico, junto a una política activa de salarios mínimos y la preservación de un gasto social elevado orientado hacia los sectores de menores ingresos, constituyen los ingredientes básicos de una estrategia que permita reducir la pobreza” (Infante, 1994: p. 2).

Bibliografía

AABERGE, Rolf y John DAGSVIK

1991 *Inequality in Distribution of Hours of Work and Consumption in Peru*, Discussion Paper n° 59. Norway: Central Bureau of Statistics.

ALCOCK, Pete

1997 *Understanding Poverty*. Londres: MacMillan Press.

ANDERSON, Jeanine

1994 “Ni bienestar ni equidad: los fundamentos de la política social peruana”. En Anderson, J. et al. *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

ANDERSON, J., J. CHACALTANA, E. CHÁVEZ, L. ELÍAS, J. FERNÁNDEZ-BACA y J. SEINFELD, J. REYES Y L. SOBERÓN

1994 *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

1988-2002 *Memorias 1988-2002*. Lima: BCRP.

1986 *Mapa de pobreza del Perú 1981*. Lima: BCRP.

1990 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Washington: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL

- 1993 *Estrategias de alivio a la pobreza*, Documento de Trabajo n° 2. Lima: Departamento de Estudios del Sector Social, Gerencia de Estudios Económicos.
- 1992 "The Decline of the Value of Labor in Peru: Causes and Remedies", Ms.
- 1999 *Perú: pobreza y desarrollo social, 1994-1997. Resumen del informe principal*. Washington: Banco Mundial.
- 2000 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Atacando la pobreza*. Washington: Banco Mundial.

BARDHAN, P. y Ch. UDRY

- 1999 *Development Microeconomics*. Oxford: Oxford University Press.

BARRANTES, Roxana

- 2004 "Pobreza y distribución del ingreso". En Barrantes, R. y Javier Iguíñiz, *La investigación económica y social en el Perú, Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: CIE-IEP-PUCP.

BARRANTES, Roxana y Carolina TRIVELLI

- 1994 "Tenencia de tierras y liberalización de mercados: Un estudio de caso del valle de Cañete". En V. O. Dancourt, E. Mayer y C. Monge (eds), *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA. Lima: SEPIA-CAPRODA.

BIRDSALL, Nancy y Juan Luis LONDOÑO

- 1997 *Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America*. IDB Working Paper Series 344. marzo. Washington: IDB. También con modificaciones en *American Economic Review*.

CANALES, Gloria

- 1993 *Dolarización y fragilidad financiera en el Perú*, DT CISEPA n° 115. Lima: PUCP.

CANALES, Gloria y Alan FAIRLIE

- 1997 *Dinámica de precios relativos y régimen liberal*, DT CISEPA n° 133. Lima: PUCP.

CANCHO, César

- 1905 “Buscando alternativas para la superación de la pobreza en el Perú: Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas sobre la asistencia escolar”. Informe de Avance parcial, GRADE, Ms.

CARDOSO, Fernando Henrique

- 1990 *Estrategias para el desarrollo de la democracia en América Latina*. Documento de Trabajo N° 38. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CEPAL

- 1990 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - CIES

- 2002 *Revista Economía y sociedad* n° 47, diciembre. Presentación.

CUÁNTO S.A. - UNICEF

- 1993 *Niveles de vida- Perú: subidas y caídas, 1991*. Instituto Cuánto y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- 1995 *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida, 1994*. Lima.
- 1998 ENNIV 1997, ms. Lima.

CHENERY, H., A. MONTEK S., BELL, C.L.G., DULOY, J. H. y R. JOLLY

- 1974 *Redistribution with Growth*. Thetford: Oxford U. Press.

CHOTIKAPANICH, D., R. VALENZUELA y D. S. PRASADA RAO

- 1997 “Global and Regional Inequality in the Distribution of Income: Estimation with Limited and Incomplete Data”. En Slottje, D. y Baldev R. (eds.), *Income Inequality, Poverty and Economic Welfare*. Nueva York: Physica-Verlag.

DANCOURT, Óscar

- 1999 “Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú”. En *Revista de la CEPAL* n° 67. Santiago de Chile: CEPAL.

HABICH, Midori de

- 1989 "Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso del Perú". BCRP. Sub-Gerencia de ingreso y producto. Lima: BCRP, ms.

JANVRY, A. de y E. SADOULET

- 1996 "Empleo y pobreza en América Latina". En *Boletín de opinión* n° 22. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

JANVRY, A. de, R. MARSH, D. RUNSTEIN, E. SADOULET y C. ZABIN

- 1992 "Una estrategia de desarrollo para combatir la pobreza rural en América Latina". En *Comercio exterior* 42 (5), pp. 454-464. México.

JANVRY, A. de *et al.*

- 1999 "Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe". En Jordan, F. (comp.), *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. San José de Costa Rica: IICA.

DÍAZ, Juan José

- 1999 *Estructura de ingresos en Lima Metropolitana: 1986-1995*. Lima: CIE-GRADE.

ELÍAS, Lidia

- 1994 "Estudios sobre la pobreza en el Perú. Biografía comentada". En: Anderson *et al.*, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

ESCOBAL, Javier

- 1994 *Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano*. Documento de Trabajo n° 21. Lima: GRADE.

ESCOBAL, J. y J. AGÜERO

- 1996 "Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994". En Webb R. y G. Moncada (ed.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto.

ESCOBAL, J., J. SAAVEDRA y M. TORERO

- 1998 *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo n° 26. Lima: GRADE.

ESPINO, Juanpedro

- 2001 *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Lima: CIES - Dpto. Economía PUCP.

FIGUEROA, Adolfo

- 1982 *El problema distributivo en diferentes contextos sociopolíticos y económicos: Perú 1950-1980*. DT CISEPA n° 51. Lima: PUCP.
- 1990 *De la distribución de la crisis a la crisis de la distribución: Perú, 1975-1990*. DT CISEPA n° 91. Lima: PUCP.
- 1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: PUCP.
- 1994 "La pobreza actual en el Perú". En *Ataque a la pobreza en el Perú*. Foro Económico 8. Lima: Fund. F. Ebert.
- 1998 *Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo 145. Lima: CISEPA-PUCP.

FIGUEROA, Adolfo y Richard WEBB

- 1975 "Redistribución del ingreso y de la propiedad en el Perú: 1968-1973". En *Distribución del ingreso en el Perú*. Serie Perú Problema, 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

FIGUEROA, A., T. ALTAMIRANO y D. SULMONT

- 1996 *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.

FONCODES

- 1995 *El mapa de la inversión social: Pobreza y actuación de FONCODES a nivel departamental*. Lima: Fondo de Compensación y Desarrollo Social-UNICEF.

FRANCKE, Pedro

- s/f *¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión*, ms. Lima: PUCP.
- 1994 *La educación pública, los pobres y el ajuste*. Lima: CEDAL-APRODEH.

1998 "Una revisión de la evolución de la pobreza entre 1991 y 1994". En *Estudios económicos*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

1998 *Focalización del gasto público en salud en el Perú: situación y alternativas*, DT n° 155. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.

2000 "Cambios necesarios en la política social", ms. Lima.

2001 *Políticas sociales: balance y propuestas*. Documento de Trabajo 194. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.

FRANCKE, P. y J. GUABLOCHE

1995 *Focalización: Identificando a los pobres según características socioeconómicas de los hogares*. DT n° 4. Lima: BCRP.

FRANCKE, P. y J. ESPINO

2001 "Los programas de inversión social y la generación de empleo: el caso de FONCODES", ms. Lima: CIES.

FRENKEL, Roberto

1988 *Extensión de contrato y efectos ingreso. Aspectos de la dinámica inflacionaria en economía indexada*. Documento CEDES 6. Buenos Aires: CEDES.

FUENTES, Ricardo

2005 *Poverty, Pro-Poor Growth and Simulated Inequality Reduction*, Human Development Report Office, United Nations Development Programme, Background Paper for the HDR, agosto.

GLEWWE, Paul

1988 *The distribution of Welfare in Peru in 1985-86*. LMSM WP n° 42, Washington D.C.: The World Bank.

GLEWWE, Paul y G. HALL

1998 "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks than Others?" Hypothesis tests based on panel data from Peru. En *Journal of Development Economics*, vol. 56, pp. 181-206.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1990 "Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en Perú". En Rafael Trejos (ed.), *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. I.I.C.A. Programa Y, San José.
- 1994 *En las fronteras del mercado: Economía política del campesinado en el Perú*. Lima: IEP.
- 1995 "Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994". Ponencia presentada en Seminario Internacional por el 30 aniversario. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1995 "Pobreza y medio ambiente: el caso del Perú". En Ernst Hajek (comp.), *Pobreza y medio ambiente en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA.
- 1998 *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: IEP.

GORDON, D. y P. SPICKER

- 1999 *The International Glossary on Poverty*. International Studies in Poverty Research.

HENTSCHEL, Jesko

- 1999 "Pobreza y desarrollo social 1994-1997, Banco Mundial". En Webb, R. y M. Ventocilla, *Pobreza y economía social: análisis de la encuesta ENNIV 1997*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF-USAID.

HERRERA, Javier

- 1999 *Dinámica de la pobreza y de la desigualdad*. Lima: INEI.
- 2002 *La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. Lima: INEI.

HUNT, Shane

- 1971 "Distribution, Growth, and Government Economic Behavior in Peru". En Gustav Ranis (ed.), *Government and Economic Development*, pp. 375-416. New Haven: Yale University Press.
- 1997 *El problema del empleo en el Perú*. Lima: CONFIEP.

IGUÍÑIZ, Javier

- 1993 *Los ajustes, Perú 1975-1992*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- 1994 *Buscando salidas. Ensayos sobre pobreza*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas y CEP.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)

- 1998 *Perú: Selected Issues*, IMF Staff Country Report n° 98/97, setiembre.

INSTITUTO CUÁNTO

- 1998a ENNIV 1997. Resultados preliminares, ms, julio.
- 1998b ENNIV 1997. Informe metodológico, ms. Lima.

INSTITUTO CUÁNTO Y UNICEF

- 1991 *Niveles de vida. Subidas y caídas*. Lima.
- 1994 *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida 1994*. Lima.
- 1995 *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida, 1994*. Lima: Instituto Cuánto.

IIEL-OIT y PNUD

- 1998 *Exclusión social y estrategias de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

- 1988 Encuesta nacional de hogares sobre medición de niveles de vida ENNIV 1985-1986. Análisis de resultados. Lima: INE.
- 1994 *Perú: mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital*. Tomo I, agosto. Lima: INEI.
- 2002 Nota sobre ENNIV 2000. Lima: INEI.

- Varios años *Compendio estadístico*. Lima: INEI.

INFANTE, Ricardo

- 1994 "Perú. Notas sobre la evolución del gasto social, 1984-92". Informe para el BID, ms. Lima.

JIMÉNEZ, Emmanuel

- 1996 "La medición de los niveles de vida por las encuestas de tipo 'LSMS': el contexto internacional". En R. Webb y G. Moncada, *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

KATZMAN, Rubén (coord.)

- 1999 *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

KATZMAN, R. y C. FILGUEIRA

- 1999 "Notas sobre el marco conceptual". En Rubén Katzman (coord.).

KAKWANI, N., S. KHANDER y H.H. SON

- 2004 *Pro-poor Growth: Concepts and Measurements with Country Case Studies*, IPC Working Paper 1, agosto.

KILSZTAJN, Samuel

- 1998 *A mensuração do padrão de alimentação e da desnutrição infantil. América Latina e Brasil*. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP.

LAGOS, Ricardo A. y Camilo ARRIAGADA

- 1998 "Dinámica poblacional, pobreza y mercado de trabajo". En Lagos, R. A. y C. Arriagada (eds.) *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.

LALL, Sanjaya

- 2002 "Social Capital and Industrial Transformation", QEH Working Paper Series n° 84.

LEWIS, W. A.

- 1963 [1954] "El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo". En Agarwala, A. N. y S. P. Singh, *La economía del subdesarrollo*. Madrid: Tecnos.

LOMNITZ, Larissa

1975 *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.

MARTÍNEZ DE PÉREZ, Norma

s/f *Agudización y modificación de la pobreza en América latina. Referencia especial a la Argentina*. Facultad de Ciencias Económicas – UNRC, www.unrc.edu.ar

MEDINA A.

1996 “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Perú 1991-1994”. En: Webb, R. y G. Moncada (eds.) *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2001 *Perú, mapa de la pobreza 2001*. Lima: MEF.

2005 *Marco macroeconómico multianual 2005-2007*. Lima: MEF.

MINUJÍN, A.

1997 “Estrujados: la clase media en América Latina”. En: Klinsberg, B. (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, 4ª edición. México, DF.: Fondo de Cultura Económica.

MONCADA, Gilberto

1996 “Perfil de la pobreza en el Perú: 1994. Métodos de estimación y resultados”. En: R. Webb y G. Moncada (eds.), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

MORLEY, S.

1995 *Poverty and Inequality in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins U. Press.

NUNURA, Juan

1993 *Salarios y negociación colectiva: 1960-1992*. Lima: ADEC-ATC.

OIT-PNUD-IIEL

1996 *Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile*. Santiago de Chile: OIT.

OIT-IIEL

1995 *La exclusión social en América Latina*. Ginebra: OIT.

PETRERA, Margarita

1993 "Privatización de la salud". En Margarita Petrerá et al., *La gestión estatal y la privatización en el sector salud, la seguridad social y el sector financiero*, DT n° 50. Lima: IEP.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2002 *Informe sobre desarrollo humano Perú, 2002. Aprovechando las potencialidades*. PNUD. Lima.

PSACHAROPOULOS, G., S. MORLEY, A. FISZBEIN, H. LEE y B. WOOD

1993 *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Regional Studies Program, Report n° 27. Washington: World Bank.

REICH, R.B.

1999 "Preface". En R. B. Freeman, , *The New Inequality: Creating Solutions for Poor America*. Boston. MA: Beacon Press.

RODGERS, Gerry

1989 *Urban Poverty and the Labour Market, Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*. Geneve: International Labour Office.

RODGERS, Gerry et al.

1994 *Cómo superar la exclusión social*. Ginebra: ILS.

RODGERS, Gerry et al. (eds.)

1995 *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO.

RODRÍGUEZ, José

1992 "La enseñanza pública gratuita como mecanismo redistributivo", *Boletín de opinión* n° 4. Lima: CIE.

1993 "Distribución del ingreso en el Perú: una relectura de las evidencias". En *Revista peruana de ciencias sociales*, vol. 3, n° 2.

ROMERO, Lucía

- 1992 "Política salarial y dinámica de las remuneraciones promedio: Lima Metropolitana 1980-1990". En *Economía*. Lima, vol. XV, n° 29/30.

ROTHSCHILD, K. W.

- 1957 *Teoría de los salarios*. Madrid: Aguilar.

RUGGERI L., C. RUHI SAITH y F. STEWART

- 2003 Does It Matter That We don't Agree on The Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches, QEH Working Paper Series 107, mayo.

SADOULET, E. y A. DE JANVRY

- 1995 *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore: John Hopkins University Press.

SAAVEDRA, J., E. MARUYAMA, J. J. DÍAZ y J. CHACALTANA

- 1998 *Empleo, productividad e ingresos, Perú 1990-1996*. Lima: OIT.

SAAVEDRA, Jaime

- 1996 "Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos". Evidencia basada en encuestas de hogares. En R. Webb y G. Moncada, *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

SCHTEINGART, Martha

- 1999 *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México D.F.

SEN, Amartya

- 1984a [1981] *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.

- 1992 [1981] "Sobre conceptos y medidas de pobreza". En *Comercio exterior*, vol. 42, n° 4, abril. México.

- 1984b *Resources, Values and Development*. Cambridge, Mass.: Harvard U. Press.

- 1992 *Inequality Reexamined*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- 1996 "Capacidad y bienestar en Nussbaum". En Marta y A. Sen (comps.), *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

SHARIF, Mohammed

- 2000 Inverted S, The Complete Neoclassical Labour-Supply Function, *International Labour Review*, vol. 139, n° 4.

SHEAHAN, John

- 1987 *Patterns of Development in Latin America, Poverty, Repression and Economic Strategy*. Princeton: Princeton U. Press.

- 1999 *Searching For a Better Society. The Peruvian Economy From 1950*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press (también en español: *La economía peruana desde 1950, buscando una sociedad mejor*, 2001. Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

SILVER, Hillary

- 1995 "Three paradigms of social exclusion". En Rodgers et al. (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, International Institute for Labour Studies. Geneva: ILO.

STEWART, Frances

- 1995 *Adjustment and Poverty. Options and Choices*. Londres: Routledge.

STIGLITZ, J. E.

- 1988 *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch ed.

STRASSMAN, W. Paul

- 1984 *Empleo y vivienda en Lima, Perú*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

- 1985 *El momento oportuno para el mejoramiento de la infraestructura urbana y la vivienda ocupada por su propietario*. Serie Apuntes n° 9. Lima: MTPS.

THOMAS, Jim

- 1993 *The Links Between Structural Adjustment and Poverty: Causal or Remedial*. WP n° 373. Santiago de Chile: ILO.

THIRWAL, A. P.

1989 *Growth and Development*, 4ª edición. Londres: Mac Millan.

TODARO, Michael P.

1997 *Economic Development in the Third World*, 6ª edición. Nueva York y Londres: Longman.

TORRES, Mario

2000 "Métodos y herramientas para la apreciación de las reformas en política social. En E. Vásquez (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, pp. 13-27. Lima: CIUP-IDRC.

TRIVELLI, Carolina

1997 *Crédito en los hogares rurales del Perú*. Investigaciones Breves n° 4. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

TRIVELLI, C. y D. ABLER

1997 "Efectos de la desregulación del mercado de tierras en el Perú". En E. Gonzales, B. Revesz y M. Tapia (ed.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia VI*. Lima: SEPIA.

VERDERA, Francisco

1994 "El empleo en el Perú según el Censo de 1993". En *Argumentos*. Año 3, n° 21-22, julio- agosto. Lima: IEP.

1995a *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*, DT 22. Lima: OIT.

1995b "Panorama laboral". En IEP-CIE, "Informe sobre la coyuntura económica peruana", 1994-III. *Boletín de Opinión* n° 17, marzo. Lima: CIE.

1996 "Seguridad social y pobreza en el Perú. Una aproximación". En CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes*. Buenos Aires: CIEDLA.

1997 *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- 1997a "Los límites del ajuste estructural: la falta de absorción de empleo asalariado en el caso peruano". En Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: IEP.
- 1998 "Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe 1990-1995" y "Programas de empleo e ingresos en Perú". En BID-OIT. *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: BID-OIT.
- 2000 "Informe sobre experiencias en políticas de empleo en América Latina en la década de 1990", elaborado sobre la base de datos del BID-OIT, ms. Lima: OIT.
- 2001 "Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980". En Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- WALRAS, León
1987 [1900] *Elementos de economía política pura*. Madrid: Alianza Editorial.
- WEBB, Richard
1975a "Introducción". En R. Webb y A. Figueroa, *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1975b "Políticas gubernamentales y distribución del ingreso en el Perú: 1961-1971". En R. Webb y A. Figueroa: *Distribución del ingreso en el Perú*. Serie Perú Problema, 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1989 "Los problemas de redistribución en contextos democráticos". En Gonzales, Efraín (comp.), *Economía para la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- WEBB, R. y G. MONCADA (eds.)
1996 *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

WEBB, R. y M. VENTOCILLA

- 1999 "Anexo estadístico" en *Pobreza y economía social. Análisis de la encuesta ENNIV 1997*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF-USAID.

WURGAFT, José

- 1993 *Fondos de inversión social en América Latina*. Santiago de Chile, OIT-PREALC.

YAMADA, Gustavo

- 1996 "Pobreza y empleo en el Perú. Los aportes de las ENNIV 1985-1994". En Moncada, G. y Webb, R. (eds.). *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF.

ZEPEDA, Eduardo

- 2004 Pro-poor growth: what is it? One pager, International Poverty Centre, Number 1 (Brazilia: UNDP). Sitio Web <www.undp.org/povertycentre>.