

18947.22
(046688)
c.2



NACIONES UNIDAS
Fondo de Población de las Naciones Unidas
Programa Global de Formación en Población y Desarrollo

Centro Latinoamericano de Demografía

**NECESIDADES BÁSICAS, DINÁMICA
DE LA POBLACIÓN Y POBREZA
EN PERÚ**
MIRLENA VILLACORTA

ENSAYO DE INVESTIGACIÓN FINAL



CURSO DE POSTGRADO EN POBLACION Y DESARROLLO 1995

Santiago de Chile

CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

SÓLO PARA USO INTERNO

Este documento corresponde a un trabajo realizado por el participante.

No ha sido sometido a revisión editorial y los juicios en él contenidos son de responsabilidad exclusiva de su autor.

NACIONES UNIDAS

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Programa Global de Formación en Población y Desarrollo

Centro Latinoamericano de Demografía

**NECESIDADES BÁSICAS, DINÁMICA DE LA
POBLACIÓN Y POBREZA EN PERÚ**

MIRLENA VILLACORTA

ENSAYO DE INVESTIGACIÓN FINAL



CURSO DE POSTGRADO EN POBLACION Y DESARROLLO 1995

Santiago de Chile


900030184 - BIBLIOTECA CEPAL

CELADE - SISTEMA DOCI
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. NECESIDADES BASICAS Y POBREZA: PROBLEMAS DE DEFINICION Y MEDICION	5
1. La pobreza en el Perú y el marco global actual	5
2. El concepto de pobreza	7
3. Los enfoques prevalectentes de pobreza	7
3.1 La medición de la pobreza absoluta	8
3.1.1 El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)	9
3.1.2 El método de línea de pobreza (LP)	10
3.1.3 El método integrado (MIP)	10
3.2 Dimensiones del nivel de vida	11
3.3 Metodología de análisis a aplicar en el estudio	12
II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PRIORIDADES	14
1. La estrategia de desarrollo y la pobreza	14
2. La estrategia de desarrollo y prioridades	15
3. Antecedentes: la estrategia de desarrollo y la pobreza en el Perú, período 1960-75	16
3.1 El contexto global del período en América Latina	16
3.2 Resultados de la estrategia de desarrollo y de las reformas estructurales (período 1960-75)	18
3.3 La estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza rural	20
3.4 La estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza urbana	23
3.5 Evaluación de la estrategia redistributiva	24
III. UNA APROXIMACION A LA POBREZA EN EL PERU: 1994	25
1. La crisis externa	25
2. El estancamiento de la inversión en el Perú	26
3. Las políticas de estabilización: La ortodoxia y la heterodoxia	27
4. Efectos socioeconómicos de las políticas de estabilización	29
5. Magnitud y características de la pobreza en el Perú	30
6. La distribución espacial de la pobreza en el Perú	37
7. La dinámica demográfica y diferenciales por grupos sociales	39
7.1 La estructura por edad	39
7.2 Mortalidad Infantil, Fecundidad y Migración	39

IV.	PREMISAS Y ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA UNA ESTRATEGIA DE SUPERACION DE LA POBREZA	42
1.	Premisas	42
2.	Lineamientos de política	44
2.1	Políticas de empleo e ingresos	44
2.2	Políticas sociales	45
2.3	Políticas de población	45
V.	CONCLUSIONES	46
VI.	BIBLIOGRAFIA	50
	ANEXOS: TEXTO Y CUADROS	ii

INTRODUCCION

La pobreza en el Perú es un problema estructural comprensible históricamente, que dentro de una organización social se externaliza a través de un sistema interactivo de total inequidad.

Este sistema inequitativo abarca todos los aspectos de la vida social, pues se expresa en diferenciales económicos, sociales, territoriales, sociodemográficos, de género entre otros. Todos estos diferenciales expresan de manera contundente los resultados del funcionamiento global de un modelo que se recambia con cada estrategia de desarrollo.

En la base de todo este sistema inequitativo, está la población, cuya dinámica no es comprensible fuera de su contextos histórico, económico y social, pues los comportamientos demográficos si bien es cierto que tienen una escala familiar, no es posible entenderlos, sin conocer antes la organización económica y social, dentro de la cual se insertan e interactúan.

Esta es la perspectiva que ha orientado el presente estudio, y en esa medida en el capítulo I, se ensaya una aproximación conceptual a la pobreza en el Perú, para luego ubicarla dinamicamente en el contexto global actual, seguidamente se abordan los límites y posibilidades metodológicas de los métodos de medición de la pobreza con la intención de discriminar entre ellos y decidir cual resulta más adecuado en la medición de la evolución de la pobreza y cual lo complementa, dentro de una visión más amplia y comprensiva del fenómeno.

En el capítulo II, intentando seguir la línea interpretativa de diversos científicos sociales nacionales, se ubica la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas en el contexto definido por la estrategia de desarrollo, se plantea que la definición de la estrategia y sus prioridades, es una decisión que va más allá de la esfera estrictamente económica, que tiene que ver con factores contextuales internos y externos y en donde la estructura de poder político de cada país, es un factor de enorme influencia. Enseguida, se examina como antecedente de las vinculaciones entre estrategia de desarrollo y pobreza, el período que va de 1960-75, para evaluar los resultados de la estrategia de sustitución de importaciones y de las reformas estructurales redistributivas aplicadas en el Perú, en términos de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y de los niveles de pobreza y desigualdad que se derivan de la misma.

En el capítulo III, a la luz de los resultados de la encuesta de niveles de vida de 1994 (ENNIV), se ensaya una aproximación a la pobreza en el Perú a 1994, en esta perspectiva se identifican como referentes inmediatos del fenómeno: la crisis del patrón de crecimiento (expresada en las recurrentes crisis de balanza de pagos), el fracaso de las políticas de estabilización y los efectos del ajuste estructural de marzo de 1991, seguidamente se analizan los condicionantes que marcaron el fracaso del patrón de

crecimiento. A continuación se realiza un análisis más detallado, de la magnitud y características de la pobreza en el Perú a 1994, destacando las constantes y los cambios en las características de los pobres entre los dos períodos, se realiza una interpretación del movimiento migratorio en el Perú en contextos de crisis y recesión, identificando las nuevas corrientes en contextos recesivos y sus vinculaciones con la mayor o menor intensidad de la pobreza, diferenciada espacialmente, bajo la lógica de las distintas formas que adopta la economía subterránea y la migración como mecanismo de sobrevivencia.

Asimismo, concientes de que la medición de la pobreza por el lado del ingreso tiene un fuerte componente cíclico, se reconocen que existen ciertas características de las familias pobres, poco sensibles a los cambios cíclicos en el corto plazo, destacando entre ellas su vulnerabilidad, expresada en altas tasas de dependencia, la cual es analizada vinculandola con la tasa de actividad y estructura de edades de los pobres.

En el capítulo IV, se plantean algunas premisas y lineamientos de política para una estrategia de superación de la pobreza. Para finalmente en el capítulo V, formular algunas conclusiones, como una iniciativa frente a la dificultad de entender, el carácter irreductible de la pobreza en el Perú.

I. NECESIDADES BASICAS Y POBREZA: PROBLEMAS DE DEFINICION Y MEDICION

1. LA POBREZA EN EL PERU Y EL MARCO GLOBAL ACTUAL

La pobreza en el Perú es un problema estructural comprensible históricamente y que se deriva del funcionamiento económico, social y político de un modelo y de las diversas formas que ha asumido en cada estrategia de desarrollo aplicada en el país.

Son pues estas estrategias, las que en su funcionamiento global excluyen de sus beneficios a importantes poblaciones, generando junto con una desigual distribución de la riqueza una desigual distribución de oportunidades que impide el desarrollo de las mayorías nacionales.

Por esta situación de exclusión y distribución asimétrica de oportunidades, un subconjunto de la población peruana vive con insuficiencia de ingresos, subconsumo, desnutrición, inadecuadas condiciones habitacionales, bajos niveles educativos, precaria inserción en el mercado laboral y una perniciosa percepción de no sólo no tener, sino no poder.

La pobreza en el Perú es de tal naturaleza y magnitud, que no puede ser tratada como un fenómeno circunstancial y/o puntual referido a un grupo o área especiales, desconectado del proceso general que orienta nuestro sistema económico y social.

Ahora bien, a esta situación de carácter estructural, se han agregado a partir de los últimos 20 años los efectos de la crisis y el fracaso de las políticas de estabilización, por los cuales el fenómeno de la pobreza en el Perú, no sólo se ha extendido territorialmente hasta afectar significativamente las áreas de mayor desarrollo relativo, sino que también esta se ha profundizado, según puede apreciarse a partir del aumento de los indicadores de extrema pobreza, de la mayor intensidad expresada en los índices FGT² y en la crudeza de las cifras de desnutrición crónica infantil, según las cual, de cada 2 niños en el Perú, uno está desnutrido crónico.

Como vemos la gravedad del problema por sus causas y resultados, reclaman la necesidad de modificar la lógica y mecanismo funcional del modelo, lo cual pasa necesariamente por

¹ Proyecto regional para la superación de la pobreza, 1989,
" Distribución territorial de la pobreza en el Perú".

² Indices de Foster, Greer y Thorbecke, los que entregan un enfoque más amplio de la privación, en la medida en que integran: la incidencia, la intensidad y la desigualdad entre los pobres.

replantear la estrategia de desarrollo, e incorporar con absoluta prioridad la lucha contra la pobreza y mayor equidad.

Frente a esta necesidad, que convoca no sólo a la región, sino a toda la comunidad mundial, es que desde mediados de la década del 80, estamos asistiendo a escala mundial a un renovado interés en torno a la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas y del tema de la pobreza. La preocupación y la búsqueda de soluciones compromete esta vez ya no sólo a los intelectuales, sino también a los gobiernos y organismos internacionales, y es que en la base explicativa de este inusitado interés, confluyen una serie de factores, que se corresponden con un nuevo escenario.

En este nuevo escenario, la revolución tecnológica no sólo ha definido una larga onda de cambios vertiginosos, como la globalización creciente de la economía mundial, el triunfo de las economías de mercado sobre los sistemas centralmente planificados y el fin de la guerra fría, sino que yendo más lejos aún ha dado curso a una nueva tendencia, en la que pone al hombre en el centro del proceso productivo, como factor estratégico del poder económico y de la competencia internacional.

En efecto, en el actual contexto, es la capacidad humana la que comanda el proceso de producción, por lo mismo el desarrollo de las capacidades humanas se ha convertido en un factor fundamental de toda economía competitiva, al respecto Schultz ha sustentado que: 1) La adquisición de habilidades y de conocimientos es una forma de capital. 2) Este capital es resultado de una decisión deliberada de inversión, similar a la adquisición de un bien de capital convencional o no humano y 3) el stock de capital, también denominado " humano ", ha crecido en las sociedades occidentales a una tasa mucho mayor que la del capital convencional, y podría ser la razón fundamental de porqué algunos países han crecido tan rápidamente en los últimos tiempos.

En virtud de este cambio, es que ya no habría más conflicto entre el desarrollo económico y el desarrollo humano, por lo tanto el desarrollo de las capacidades humanas se convierte en una condición del desarrollo económico.

En esta perspectiva, la superación de la pobreza dejaría de tener el carácter ideológico y confrontacional del pasado para convertirse en un imperativo económico.

Por lo que en la actual estrategia, ya estaría incorporada dentro de la agenda social, la lucha contra la pobreza y el logro de una mayor equidad. En definitiva, estas nuevas tendencias globales, debieran reorientar en el país, las acciones internas de lucha contra la pobreza.

2. EL CONCEPTO DE POBREZA

En otro plano, es decir operativamente, la pobreza puede definirse como aquella condición en la cual los hogares no pueden satisfacer sus necesidades básicas, porque sus ingresos son insuficientes o porque no acceden a un conjunto de servicios sociales básicos.

Ciertamente, esta definición operativa, no desconoce la ambigüedad teórica que rodea al concepto de pobreza, en el sentido planteado por (Altimimir, 1979).

Esta falta de claridad en torno a la noción de pobreza se traduce en una gran disparidad al momento de medirla, dado que la definición que se adopte determina finalmente la manera de medirla. Ahora bien, por otro lado como refiere Amartya K. Sen(1993), no hay ninguna razón en particular para suponer que el concepto de pobreza deba ser tajante y preciso.

Ahora bien, a³ pesar de la gran ambigüedad teórica que rodea al concepto de pobreza (Altimimir, 1979), generalmente se ha asociado con un estado de insuficiencia en el nivel de vida o con la carencia de lo necesario para el sustento de la vida (Boltvinik, 1990).

3. LOS ENFOQUES PREVALECIENTES DE LA POBREZA

Por ser el nivel de vida esencialmente un concepto multidimensional, se dificulta su operacionalización, al momento de medir la pobreza. Esta dificultad ha derivado en el desarrollo de diversos enfoques para su medición.

Sin embargo, en función a la utilidad de estos para la formulación de políticas económicas o sociales, es posible seleccionar dos enfoques:

Punto de vista subjetivo o punto de vista objetivo

Desde un punto de vista subjetivo, la pobreza se define en función de las expectativas de los individuos y por tanto serán clasificados como pobres aquellos que se sientan como tales, por no haber satisfecho sus aspiraciones en lo que ellos consideran como nivel de vida adecuado. Ahora bien, obviamente que con un criterio así planteado, habrán tantas definiciones de pobreza como individuos, por lo tanto esto imposibilita todo intento de agregación, medición, y de formulación de políticas.

³ Citado por Juan Chacaltana, en " la medición de la pobreza, comentarios sobre los métodos más utilizados", 1994.

Contrariamente, a partir del enfoque objetivo⁴ es factible la agregación, en la medida en que la identificación de pobres se establece en función de criterios únicos, definidos por el investigador y que son válidos para todos los individuos o familias, facilitándose con ello la formulación de políticas.

Pobreza relativa o pobreza absoluta

Dentro de esta visión objetiva y de acuerdo con los criterios definidos por el investigador, se obtienen dos enfoques: el relativo y el absoluto.

El enfoque de pobreza relativa plantea que el bienestar de una familia o persona no está en función de su nivel de ingreso o de consumo, sino del que se disfruta en comparación con un referente social (que puede ser el promedio o la mediana social). Ahora bien, en una serie temporal, este criterio adolece de la capacidad de comparabilidad, en la medida en que los promedios de satisfacción social son cambiantes.

En cambio, el enfoque de pobreza absoluta, define el bienestar de un individuo o familia en función de su consumo o ingreso y su relación con los estandares mínimos, establecidos socialmente como condiciones de vida " aceptable ". A diferencia del enfoque anterior, permite la comparabilidad temporal y su única limitante es que incorpora un grado de arbitrariedad, al momento de definir los mínimos o lo que la sociedad acepta como decente.

Ahora bien, según refieren varios autores, el concepto de pobreza absoluta, resulta ser el enfoque más adecuado, máxime cuando la pobreza está muy extendida, como es el caso de América Latina.

3.1 LA MEDICION DE LA POBREZA ABSOLUTA

El enfoque de pobreza absoluta consiste en definir los estandares contemporáneos o los mínimos irreductibles, debajo de los cuales se considera que un hogar se encuentra en situación de pobreza.

Existen tres métodos para medir la pobreza absoluta: el de necesidades básicas insatisfechas, el de línea de pobreza y el método integrado, de reciente creación y que se basa en la combinación de los dos métodos anteriores.

⁴ Algunos plantean que se incorpora subjetividad, al momento de definir los umbrales o mínimos irreductibles, no obstante se valida esta clasificación en un sentido amplio.

3.1.1 El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Consiste en definir una canasta de necesidades básicas y sus indicadores. Seguidamente se procede a establecer los mínimos para cada indicador, debajo de los cuales se considera que el hogar no satisface la necesidad respectiva. De acuerdo, con este último criterio se obtiene un subconjunto de la población que no satisface sus necesidades básicas, a la que denominamos población pobre.

Este método tal como se ha venido aplicando en América Latina, parte de una definición acotada de lo que constituye el conjunto de necesidades básicas, en la medida en que la selección de sus componentes ha estado supeditada a la disponibilidad de información a nivel de los hogares, a partir de los censos, restringiendo con ello las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores a lo captado en el cuestionario censal⁵.

En razón de ésta condicionalidad se ha generalizado en América Latina la construcción de mapas de pobreza a partir de los siguientes indicadores por hogar:

- a) Hacinamiento
- b) Viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales)
- c) Abastecimiento inadecuado de agua
- d) Carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas.
- e) Inasistencia a escuelas primarias de los menores
- f) Un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

Planteados así los indicadores, el problema que salta a la vista con NBI, es el sesgo antirrural de sus satisfactores, ya que los mínimos definidos para el medio urbano no son aplicables al medio rural. No obstante, ésta no es la mayor limitación que presenta, ya que se carece también de dos dimensiones tan importantes como son la alimentación y la salud.

Adicionalmente, los indicadores que utiliza son insensibles en el corto plazo a los cambios en el nivel de empleo e ingreso y por lo mismo no es posible en rigor obtener a partir de ellos una aproximación al impacto de las crisis económicas y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el método deja de captar a los pobres recientes (o sólo por línea de pobreza), que son los que más se incrementan en la fase recesiva del ciclo.

⁵ Boltvinik J. op. cit. - Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición-

De lo anterior se desprende que el método de NBI es parcial, porque se centra en una de las dimensiones del nivel de vida y porque no incorpora a los pobres recientes.

3.1.2 El Método de Línea de Pobreza (LP)

Este método, tiene como punto de partida la identificación de las necesidades básicas, sobre las cuales se construye la canasta normativa de satisfactores esenciales, el costo de esta canasta constituye la línea divisoria, por debajo de la cual se considera que una familia está en situación de pobreza.

Como el costo de la canasta o línea de pobreza está dada en valores monetarios, para la determinación de los hogares pobres, se requiere que el nivel de vida de éstos se exprese también en unidades monetarias. Por lo cual el ingreso de los hogares se convierte en el indicador sintético de su nivel de vida.

Finalmente, se procede a la comparación entre el costo de la canasta o línea de pobreza y el respectivo ingreso de los hogares. Clasificando como pobres a los hogares cuyos ingresos caen por debajo de la línea divisoria.

Ahora bien, la principal falla de éste método y que se hace más evidente en las áreas rurales es que a partir del " indicador sintético " en este caso el ingreso no se garantiza la satisfacción de todas las necesidades básicas. Existen necesidades que requieren además del ingreso de otros factores para ser satisfechas. Como es el caso del acceso a los servicios públicos (escuelas y hospitales públicos, disponibilidad de agua y eliminación de excretas, dotación de energía eléctrica domiciliaria), que suelen ser escasos y dependen en gran medida de la política social del Estado.

Por lo cual en rigor el ingreso como indicador sintético no representa una buena aproximación al nivel de vida. Más aún cuando la evidencia empírica en las áreas rurales nos muestra los grandes diferenciales de acceso a los sistemas educativos y de salud, respecto de las áreas urbanas.

Una ventaja de LP, es que sus indicadores (ingreso o gasto) si son sensibles a las fluctuaciones de la economía y sus efectos sobre los niveles de vida de los hogares.

3.1.3 El Método Integrado de la Pobreza (MIP)

El método integrado, consistente en la integración del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y del método de la línea de pobreza (LP), surge en la necesidad de salvar las deficiencias de cada método de medición, de tal suerte que se logra una complementariedad. En efecto, recuérdese que a partir de NBI se tiene una aproximación del acceso a servicios básicos y que por LP se da cuenta de la satisfacción de necesidades de alimentación,

vestido, transporte etc., es decir todo lo que hace al consumo corriente.

Adicionalmente, a partir de la complementariedad, no sólo se logra una mayor aproximación al fenómeno, sino que también las implicancias de política son más globales.

Asimismo, la combinación de ambos métodos ha dado lugar a una diferenciación dentro del grupo de pobres y a la formulación de una nueva tipología de pobreza absoluta. Así por ejemplo Rubén Kaztman (1989), clasifica como pobres a los que caen por debajo de la línea de pobreza y los subdivide en dos categorías: a) pobres crónicos, aquellos que además de ingresos insuficientes carecen al menos de una necesidad básica insatisfecha, y b) pobres recientes, los que sólo tienen ingresos insuficientes, pero no presentan necesidades básicas insatisfechas. Las otras dos tipologías, estarían conformadas por los que no caen por debajo de la línea de pobreza, pero que sin embargo, el autor evita denominar no pobres, c) hogares con carencias inerciales, que serían aquellos que estando por encima de la línea de pobreza, padecen al menos una necesidad básica insatisfecha, y d) hogares en condiciones de integración social, que son los que no se encuentran por debajo de la línea de pobreza y tampoco tienen ninguna necesidad básica insatisfecha.

3.2 DIMENSIONES DEL NIVEL DE VIDA

El nivel de vida es esencialmente un concepto multidimensional, y es por éste atributo que se dificulta su operacionalización, al momento de medir la pobreza. En la medida en que bajo un enfoque modelístico hay que hacer abstracción de lo relevante en el nivel de vida, dejando de lado otras dimensiones. En efecto, todos los bienes y servicios que consume un individuo, así como las actividades en las que participa conforman su nivel de vida. Sin embargo no todas las dimensiones son cuantificables. En consecuencia el primer problema que se tiene que resolver es, a través de cuál o cuales indicadores expresar el nivel de vida. Los métodos de medición prevalecientes (método de Necesidades Básicas Insatisfechas y Método de Línea de pobreza), han sido formulados dentro de esta lógica. Así mientras que NBI, toma un conjunto de indicadores para expresar el nivel de vida, el método de LP, lo hace a través de un sólo indicador resumen.

La evaluación del nivel de vida por cualquier método de medición, tiene como primer paso la definición de las necesidades básicas o canasta básica de satisfacción de las necesidades.

La canasta básica de satisfactores tiene dos componentes o subconjuntos. Un subconjunto de necesidades cuya satisfacción depende del ingreso de los hogares y otro cuya satisfacción depende de la oferta de servicios (en agua potable, desagüe, educación

básica, vivienda con materiales adecuados) que realiza el Estado a través del gasto social.

Ambos componentes aluden operativamente a dos dimensiones del nivel de vida: la dimensión individual y la dimensión social, o dicho de otra manera, al consumo privado y público.

En suma, en un sentido amplio, la satisfacción de las necesidades básicas requiere de ingreso corriente y de derechos de acceso, en una unidad indisoluble.

3.3 Metodología de análisis a aplicar en el estudio

Como vimos anteriormente el nivel de vida es un concepto multidimensional, que para efectos de su medición ha sido operacionalizado en dos componentes básicos o subconjuntos: un subconjunto de necesidades cuya satisfacción depende del ingreso de los hogares y otro cuya satisfacción depende de la oferta de servicios (en provisión de agua, desagüe, educación básica) que provee el Estado.

Ahora bien, es con respecto a la dinámica de cada una de estas dos dimensiones que cabría hacer una distinción. Que a partir de la década del 80 se verifica un cambio en la incidencia de las dimensiones explicativas del nivel de vida, con lo cual el ingreso y el empleo pasan a ser relevantes en la determinación de la pobreza, contrariamente a lo observado en la otra dimensión de oferta de servicios que sigue otra evolución. En efecto, diversos estudios para América Latina señalan que las caídas en las remuneraciones reales y el mayor desempleo estarían explicando importantes aumentos de la pobreza e indigencia total.

En el Perú, las sucesivas recesiones y en particular la que se inicia en 1988 han traído junto con la persistente caída del producto per cápita, la disminución acelerada en el ingreso promedio mensual por hogar. Al respecto las encuestas de hogares (ENAPROM, ENSECO) dan cuenta de la reducción a un tercio respecto al ingreso promedio mensual por hogar registrado entre 1985 y 1986 (ver cuadro N°1 y N°2).

CUADRO N° 1
INGRESO PROMEDIO MENSUAL
POR HOGAR 1/

Encuesta	Ingreso
ENAPROM II 1985-86	1393.9
ENAPROM III 1988	1136.3
ENAPROM IV 1989	746.4
ENSECO IV TRIM. 1990	458.6
ENSECO III TRIM. 1991	488.2

1/ Soles de agosto de 1991

Fuente: INEI

CUADRO Nº 2
INDICE DE POBREZA CRITICA, 1985-92
(Enero 85= 100)

	1988	1989	1990	1991	1992
PROMEDIO	86.6	124.6	156.4	173.5	180.6

Fuente: Cuánto.

A su turno, la caída persistente en los niveles de ingreso por hogar han incidido gravitadamente en el agravamiento de la situación social y en el incremento de la pobreza total, según puede observarse en el índice de pobreza crítica para el mismo período de análisis.

En base a estos cambios de incidencia, la elección del método de medición debería, permitir no sólo la cuantificación e identificación del universo de pobres, sino dar cuenta a través de sus indicadores de los requerimientos de política.

Si el diagnóstico marca una mayor incidencia en la dimensión del ingreso y capacidad de consumo como determinantes de la pobreza, entonces las políticas que se deriven de la aplicación del método deberían corresponder al diagnóstico.

Mientras caídas persistentes en el nivel de ingresos, explican importantes incrementos de pobreza e indigencia total en el Perú, a nivel de los servicios se registra contrariamente una mejoría. Así por ejemplo, según la información censal, mientras que en 1981, el 49.2 % de las viviendas disponían de agua potable. En 1993 el porcentaje de viviendas con este servicio subió a 57.4 %. Así también respecto a 1981 se observan avances en la disponibilidad de servicio higiénico. Las viviendas con servicio por red pública aumentaron de 35.0 % en 1981 a 40 % en 1993. El mismo fenómeno se observa a nivel de los servicios básicos, en salud y educación, al mejorar las coberturas. Como consecuencia, se ha producido una importante reducción en la mortalidad infantil.

En conclusión, desde los años 80, la pobreza aumentó con base al deterioro en los ingresos y por esta vía en el consumo y no por el lado de los servicios. Por lo que, en virtud de este diagnóstico, el método de Línea de Pobreza resulta ser el más adecuado, en el seguimiento de la pobreza en el Perú. Más aún, a partir de este método es posible no sólo conocer la incidencia (o porcentaje de personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza con respecto a la población total) sino también, y a partir de los indicadores

FGT⁶, se da cuenta de la intensidad de la pobreza o brecha y de la desigualdad entre los pobres.

Para efectos de mostrar la distribución estructural territorial de la pobreza y los diferenciales demográficos entre los grupos sociales, se utilizará alternativamente el método de NBI.

De otro lado, y saliendo del plano operativo por el cual decidimos con que método medir la satisfacción de las necesidades básicas y yendo a una dimensión más interpretativa, dentro de una visión más amplia y comprensiva. No podemos perder de vista de ubicar la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas, dentro del contexto que se deriva. Es decir de la estrategia de desarrollo y del funcionamiento económico, social y político que esta imprime al modelo.

II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PRIORIDADES

1. La Estrategia de desarrollo y la Pobreza

Si hacemos un examen en los últimos decenios para los países en desarrollo, vinculando sus tasas de crecimiento económico, con la capacidad de absorción de mano de obra y su incidencia sobre la distribución del ingreso y las magnitudes de la pobreza, vamos a constatar tendencias en distintas direcciones, así mientras que para algunos la magnitud de la pobreza ha ido en aumento, para otros hasta se ha reducido. Ahora bien con respecto a esto último, es decir el eventual descenso en la incidencia de la pobreza, la experiencia particularmente de América Latina sembró el escepticismo frente a la creencia tradicional que el crecimiento económico traería tarde o temprano, mayores oportunidades de empleo y mejor nivel de vida para todos.

En consecuencia el hilo conductor de todo este proceso, no está en las tasas de crecimiento del producto, sino en lo subyacente al proceso mismo, es decir en la estrategia de desarrollo, entendida aquí en el sentido propuesto por Couriel (1978), como el instrumento orientador que permite guiar la utilización del conjunto de instrumentos de la política económica, actuando como un factor de ligazón, de síntesis entre medios y fines. Entonces, de lo que se trata es de relacionar las pautas de desarrollo con la incidencia de la pobreza y examinar la forma en que esas estrategias y esos instrumentos de política han reducido, perpetuado o incluso generado pobreza.

⁶ Nos aportan con un enfoque más amplio de la privación en la medida en que integran tres medidas básicas: incidencia, intensidad y desigualdad.

⁷ El ritmo de crecimiento de América Latina, se aceleró durante el período comprendido entre 1950 y 1977, y permitió que el producto interno per cápita se duplicara con creces.

De otro lado, si se quisiera hacer una clasificación de estrategias de desarrollo por países, no sería una tarea sencilla, ya que las condiciones estructurales de cada país son tan complejas, que no encontraríamos modelos puros de por ejemplo, economías orientadas hacia la exportación, de sustitución de importaciones, sólo de mercado, de planificación centralizada, etc. Es el caso del Perú, en el que se han ensayado en el tiempo una combinación de estrategias de políticas, no existe una divisoria sencilla entre los cambios estructurales y las políticas conexas. Así por ejemplo el patrón de crecimiento que funcionó en el Perú, desde los años cincuentas hasta los setentas, estuvo basado en dos ejes: el sector exportador minero y pesquero y el sector manufacturero.

2. La estrategia de desarrollo y prioridades

La definición de la estrategia y sus prioridades, es una decisión que va más allá de la esfera estrictamente económica, que tiene que ver con factores contextuales internos y externos y en donde la estructura del poder político en cada país, es un factor de enorme influencia. En efecto el conjunto de políticas que conforman la estrategia de desarrollo determina qué grupos socioeconómicos de la población se benefician o perjudican en cada proceso, y como se distribuye el excedente y el ingreso. En consecuencia, la definición de la estrategia de desarrollo y sus prioridades, es una decisión política en la gestión del desarrollo, basada en la estructura de poder de cada país y sus vinculaciones externas.

Dentro de ésta lógica, cabe preguntarse entonces, hasta que punto las estrategias de desarrollo y las estructuras de poder en las que se sustentan, son responsables de los niveles de pobreza, desnutrición, tasa de mortalidad infantil y analfabetismo ? o planteado de otra manera. Al formular la estrategia, los esfuerzos por cerrar las brechas del atraso y la pobreza, han sido los aspectos centrales que han orientado el modelo de desarrollo. Qué prioridad se le ha dado al crecimiento económico agrícola y no agrícola y al desarrollo rural en particular ? Las políticas públicas han tenido como ejes la equidad y la reducción de la pobreza ? Se ha optado por una redistribución de los beneficios del crecimiento o por el mercado como mecanismo redistribuidor?

No cabe duda que la experiencia de América Latina, entrega respuestas a cada una de estas preguntas y sobre todo la conclusión de que si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente, en la medida en que la pobreza absoluta es resultado de la no redistribución de los beneficios del crecimiento. Y que no hay evidencia que demuestre que el efecto del arrastre funcione, de lo que si hay evidencia, es que el crecimiento económico queda desequilibrado o deformado cuando la tasa de crecimiento del PBI, no va al mismo ritmo que el crecimiento de la fuerza de trabajo y

que en toda estrategia de desarrollo es indispensable un crecimiento económico rápido (agrícola y no agrícola) no sólo para seguir el ritmo de crecimiento demográfico y dar empleo productivo a quienes ingresan en la fuerza de trabajo, sino también para generar un aumento de los ahorros destinados a la inversión⁸. Por lo tanto, en la lucha contra la pobreza, de lo que se trata es que, en las estrategias de desarrollo se conceda prioridad absoluta a la redistribución de los beneficios del crecimiento económico y a la equidad.

3. ANTECEDENTES: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y LA POBREZA EN EL PERU, PERIODO 1960-75

El objetivo del presente capítulo intenta aproximarse a explicar a partir de los estudios existentes sobre el período, los resultados de la estrategia de desarrollo y de las reformas estructurales, en términos de la redistribución del ingreso y de la satisfacción de las necesidades básicas. En la perspectiva de evaluar el orden de prioridad que tuvo la estrategia redistributiva o de lucha contra la pobreza dentro de la estrategia global de desarrollo en curso, durante el período de referencia.

3.1 El contexto global del período en América Latina

Influenciados por el dinamismo económico de América Latina, durante el decenio de los 50, en los años sesenta tanto el Sistema de las Naciones Unidas como los gobiernos de los países miembros veían en el crecimiento económico, independientemente de la estrategia de desarrollo a seguir, el mecanismo por el cual se solucionarían en forma automática los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo, que caracterizaba a la región.

Dentro de esta lógica, el ritmo de crecimiento económico de América Latina a nivel del Producto Interno Bruto durante la década de 1950, creció a una tasa media anual de 5.2 %, lo que se tradujo en un aumento del ingreso por persona de 2.3 % anual. En los años 60, estas mismas tasas fueron del orden de 5.6 % y 2.6 %, respectivamente y finalmente, en el período comprendido entre 1970 y 1977 las tasas se elevaron a 6.1 % y 3.3 % . En resumen, el ritmo de crecimiento económico para América Latina, no sólo fue sostenido y acelerado, sino también satisfactorio en términos de la ganancia a nivel del producto interno per cápita, pues este se duplicó en el período comprendido entre 1950 y 1977.

Sin embargo, en términos de progreso social, los resultados no mostraron el mismo dinamismo, en el sentido esperado. Es decir de reducción automática de la pobreza, desigualdad y desempleo. En

⁸ La dinámica de la pobreza rural - 1986 - Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación.

⁹ Se refiere a los estudios de varios científicos sociales peruanos.

efecto, algunos estudios refieren que la extensión de la pobreza sólo se redujo de 51 % en 1960 a 40 % en 1970, sin afectar el número absoluto de pobres¹⁰.

Frente a la constatación, de que el crecimiento económico no se traduciría necesariamente en mayor empleo y mejores condiciones de vida, en la segunda mitad de los años 60, empezó a entrar con fuerza la idea de distribuir los frutos del crecimiento entre los diversos sectores sociales excluidos del proceso.

En este sentido, en diversos círculos académicos empezaron a formularse estrategias, en las que se incorporaban objetivos complementarios al del mero crecimiento económico entre las que destacan:

1. La estrategia de desarrollo orientada a promover la creación de empleos. Basada precisamente en el objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido.
2. La estrategia de crecimiento con redistribución, que se contraponen al tradicional enfoque de crecer primero para redistribuir después, utiliza la inversión pública, como medio para incrementar la capacidad productiva y la generación de ingresos de los grupos más pobres.
3. La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Para la cual existen dos enfoques: uno basado en la satisfacción de las necesidades básicas como objetivo a partir de las distintas estrategias y el otro que toma la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia misma. Esto último supone, la formulación y ejecución de transformaciones en el sistema político y en la organización económica y social.

Es frente a estas corrientes prevalecientes en América Latina, que se ejecutan en el Perú a partir de 1968 y durante el gobierno militar de Velasco, una serie de reformas estructurales de contenido redistributivo, como la reforma agraria, la comunidad industrial y la propiedad social, entre otras reformas (todas ellas en el marco de la estrategia global de desarrollo)¹¹, que tuvieron un impacto sobre el crecimiento económico, el empleo, la distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de la población del país.

¹⁰ Ver en ¿ Se benefician los pobres del crecimiento económico? de S. Piñera. E/ CEPAL/ Proy. 1.2, Santiago de Chile. 1979.

¹¹ Basada en la industrialización por sustitución de importaciones.

3.2 Resultados de la Estrategia de desarrollo y de las Reformas estructurales (período 1960-75)¹²

Durante el período de referencia, el producto bruto interno del país, creció a una tasa media anual de 5.2 % (ver anexo 2) y sostuvo este ritmo aún después de las reformas estructurales emprendidas desde 1968. El dinamismo económico estuvo basado en el crecimiento de la industria y en particular del sector de la metalmecánica.

La dinámica del sector externo y en particular la evolución de los precios internacionales y de las exportaciones (durante el decenio de 1960) favorecieron el financiamiento de las importaciones necesarias para el impulso del sector industrial, así como la formación del ahorro e inversión.¹³

Este crecimiento económico, se tradujo en una fuerte absorción de mano de obra, modificándose la estructura ocupacional prevaleciente. En efecto, la composición de la PEA ocupada se fue concentrando en favor del sector moderno y del sector informal urbano, a costa de un fuerte descenso de la PEA ocupada en el sector rural tradicional, procedente del proceso migratorio rural-urbano.

La tasa de ocupación de la industria manufacturera, creció al mismo ritmo que la PEA urbana, en virtud no sólo del liderazgo de la industria metal-mecánica, sino sobre todo por la capacidad de absorción de mano de obra de la pequeña y mediana empresa, que como se sabe presentan las más altas elasticidades empleo-producto.

Ahora bien, no obstante el gran ritmo de crecimiento de la producción, el alto nivel de ocupación de mano de obra y el efecto redistributivo de las reformas, a 1972 según la encuesta ENCA¹⁴, se mantenía a casi el 50 % de la población peruana en situación de pobreza, es decir con ingresos insuficientes para satisfacer una canasta mínima de necesidades básicas.

Adicionalmente, según puede apreciarse en los siguientes cuadros, la ENCA reportó que dos tercios de los hogares que no satisfacían sus necesidades básicas se ubicaban en las áreas rurales y el tercio restante en las áreas urbanas. Así mismo, se registró que la intensidad de la pobreza se encontraba focalizada en la sierra y que la pobreza se agravaba a menor grado de

¹² Este apartado realiza un comentario crítico de lo desarrollado por varios científicos sociales nacionales.

¹³ Existe una elevada correlación entre precios internacionales de los productos de exportación, ahorro interno e inversión bruta fija.

¹⁴ Se refiere a la Encuesta Nacional de Consumo y Alimentación.

urbanización, en contraste con Lima, la de mayor urbanización que presentaba la menor incidencia de pobreza.

CUADRO Nº 3
PERU: FAMILIAS POR DEBAJO DE LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS
(PORCENTAJES)

	TOTAL PERU	LIMA	GRANDES CIUDADES	CENTROS POBLADOS	RESTO URBANO	URBANO	RURAL
<u>TOTAL PERU</u>	<u>49.5</u>	<u>28.5</u>	<u>36</u>	<u>45</u>	<u>41.1</u>	<u>35.5</u>	<u>61.0</u>
COSTA	33.7						
SIERRA	63.0						65.0
SELVA	56.9						
LIMA	28.5						

Fuente: Tomado de Couriel, que a la vez fue elaborado sobre la base de Amat (1978).

CUADRO Nº 4
PERU: PARTICIPACION DE LAS FAMILIAS POR AREAS Y REGIONES
EN EL TOTAL QUE NO SATISFACEN NECESIDADES BASICAS
(PORCENTAJES)

AREAS REGIONES	TOTAL PERU	LIMA	GRANDES CIUDADES	CENTROS POBLADOS	RESTO URBANO	URBANO	RURAL
<u>TOTAL PERU</u>	<u>100.0</u>	<u>11.6</u>	<u>8.1</u>	<u>13.1</u>	<u>21.2</u>	<u>32.8</u>	<u>67.2</u>
LIMA	11.6						
COSTA	13.9						
SIERRA	64.6						
SELVA	9.9						

Fuente: Tomado de Couriel, que a la vez fue elaborado sobre la base de Amat (1978)

De acuerdo con el último cuadro, quedaba claro que la sierra concentraba los dos tercios del total de familias del Perú que no satisfacían sus necesidades básicas. Se apreció también que, la incidencia de la pobreza siguió la evolución de la estructura productiva, tanto sectorial como regional. Así por ejemplo, la costa, que como se sabe dispone de las mejores tierras y los productos agrícolas de exportación, presentó una incidencia de pobreza ligeramente superior que Lima, que es donde se concentra el desarrollo industrial y financiero del país.

Análogamente, en términos de la distribución del ingreso, también se observó una mayor regresividad asociada a menores niveles de urbanización. Así por ejemplo, el coeficiente de GINI era para Lima de 0.43 y para las áreas rurales de 0.56¹⁵, así como una mayor regresividad relativa entre estratos sociales y con respecto a otros países. En efecto, según la ENCA, a nivel nacional el decil superior de la distribución se apropiaba del 43 por ciento

¹⁵ Tomado de Amat, Carlos (1978)

del ingreso total, con un ingreso promedio 43 veces superior al cuartil inferior de la distribución. Asimismo, llevada esta distribución a la comparación internacional, se comprobaba que en el Perú el 50 % de las familias de menores ingresos, percibían una menor porción del ingreso total, en comparación al resto de países, seguido sólo por Brasil.

Según los resultados de la investigación estadística, obtenidos a partir de la ENCA, del 50 % de la población que no satisfacía sus necesidades básicas, " más de la mitad de los perceptores de ingresos, eran minifundistas, que explotaban tierras de menos de cinco hectáreas. En tanto que dentro del área urbana, considerando únicamente los perceptores de ingresos masculinos, las tres cuartas partes correspondían al sector informal urbano y la cuarta parte restante al sector formal urbano" (Couriel, 1978).

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí, se verifica que a partir de la medición, sólo se da cuenta de los resultados de un proceso, pero no de la explicación de los resultados, en tal sentido, habría que indagar, ¿ Porqué, después de más de dos decenios de intenso proceso de industrialización, aún se mantenía al 50 % de la población en situación de pobreza, no obstante la estrategia redistributiva que acompañó este proceso ? A fin de hallar una respuesta, habría que formularse otras preguntas ¿ La lucha contra la pobreza y la desigualdad fueron los aspectos centrales, que orientaron la estrategia de desarrollo aplicada en el país ? ¿ Qué prioridad se le otorgó al crecimiento agrícola, al mejoramiento de la tenencia de la tierra y al desarrollo rural ? ¿ La inversión pública se orientó, de acuerdo con la estrategia de crecimiento con distribución, a incrementar la capacidad productiva y la generación de ingresos de los grupos más pobres? ¿ ¿ se favoreció lo urbano a expensas de lo rural, a la industria a costa de la agricultura? y finalmente ¿ se redistribuyó verticalmente a costa de una mayor inequidad ? Existen diversos estudios¹⁶, que han dado respuestas a cada una de estas preguntas y que de una manera esquemática ordenamos en dos bloques: la estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza rural y la estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza urbana.

3.3 La estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza rural

En el marco de la estrategia de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado inicia su mayor participación en la orientación del proceso económico y social, a partir de 1968. Interviniendo en el sector rural y particularmente en la agricultura, a través de la reforma agraria.

¹⁶ Se refiere a los científicos sociales nacionales.

La reforma agraria implicó una intervención múltiple que abarcó la tenencia o propiedad de la tierra, la comercialización, la inversión, asistencia técnica, precios y crédito.

Sin duda de todo el conjunto de reformas estructurales emprendidas, la reforma agraria resultó ser la más relevante del período, en términos de sus implicancias no sólo socioeconómicas sino políticas, en la medida en que marcó el cambio en la estructura de poder existente.

Interesa aquí el impacto sobre la estructura económica y social y en esta perspectiva, todos los estudios existentes coinciden en señalar que tan importante reforma en el ámbito rural, no tuvo consecuencias sobre los grupos sociales secularmente pobres, es decir los minifundistas y los trabajadores agrícolas sin tierra. En la medida, en que no fueron los beneficiarios del proceso.

En efecto, la reforma agraria solamente beneficia a alrededor de un cuarto de las familias rurales, principalmente a aquellos sectores de la población que ya se encontraban ubicados en la empresas con tierras de mayor calidad, con mayores niveles de productividad y que lógicamente permitían mayores niveles de ingreso, especialmente para los asalariados permanentes de las mismas (Couriel, 1978).

Con lo cual como refiere Figueroa (1975), la mayor parte de esta transferencia se queda en el cuartil más rico de la distribución.

No cabe duda, que una de las grandes limitantes para la escasa cobertura de la reforma agraria en términos de beneficiarios, habría estado dada por la escasez del recurso objeto de redistribución, es decir por la falta de tierra. Una medida de esta escasez de tierra, se tiene a partir de los resultados de un estudio realizado, según el cual, si se tratara de distribuir la dotación de tierra existente entre toda la fuerza de trabajo familiar existente, el tamaño de la unidad agrícola familiar a nivel nacional sería de 7.5 hectáreas.

Pero, es el caso de que los minifundistas no sólo fueron excluidos de la redistribución de tierras, sino también de todas las políticas que complementaron el desempeño de la reforma agraria, como el crédito y los demás servicios. Al respecto las cifras proporcionadas por el Censo Agropecuario son por demás concluyentes de esta situación de exclusión. En efecto, de acuerdo con estos reportes, a 1972 el crédito llegaba al 3.5 por ciento de los minifundistas y los servicios sólo alcanzaban al 2.4 por ciento.

Asimismo, la política de precios y de subsidios de mercado sesgo antirural o antiagrícola, es un factor que afectó al productor agrícola en general y al minifundista en particular. En

la medida, en que la política de precios de contenido antiinflacionario, determinó un estancamiento de los precios de sus principales productos, en tanto que los precios de algunos insumos agrícolas se incrementaban, todo lo que en definitiva debió limitar las posibilidades de acumulación del productor agrícola, y de mejores ingresos para los minifundistas. Más aún, el Estado pudo compensar todos los efectos antes mencionados mediante una reasignación del gasto público, pero el gasto público no les otorgó ni infraestructura productiva, ni social, ni financiera.

En este marco, es decir, al no ser beneficiarios de nada en el proceso en curso, los minifundistas y demás trabajadores eventuales sin tierra, dadas las condiciones de producción y reproducción de la economía minifundiaria, continuaron sin posibilidades de acceder a la satisfacción de sus necesidades básicas. En efecto, según los resultados proporcionados por la Enca, del cien por ciento de las familias rurales que no satisfacen sus necesidades básicas, el 80 por ciento son minifundistas y el 20 por ciento restante son trabajadores eventuales sin tierra.

Estos minifundistas, según refieren diversos autores han sido históricamente desplazados hacia tierras de baja calidad productiva, siendo su principal problema la escasez de tierra y de agua. Esta restricción fundamental unida a las formas tradicionales de producción, les impide mejorar su productividad por hectárea, y en consecuencia sus ingresos agrícolas. Esto último, determina que el 80 % de su producción se destine a la autosubsistencia, todo lo que en definitiva le impide generar un excedente, con el cual poder mejorar sus condiciones de producción y por esta vía su productividad e ingresos.

Es frente a esta situación de restricción absoluta en las posibilidades de mejora en los niveles de ingreso, que a la fuerza de trabajo agrícola no le debió quedar otra, que la de emigrar temporal o definitivamente. Adicionalmente, no cabe duda que factores demográficos, como el descenso de la mortalidad después de los años cincuenta, deben haber presionado y deteriorado la relación población- recursos¹⁷ y por esta vía las condiciones de subsistencia, lo que dinámicamente debió llevar a la expulsión del crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo. En efecto, según la información proveniente de los censos de población 1972/61, el ritmo de crecimiento de la población por áreas, fue de 5.0 por ciento para las áreas urbanas y de 0.5 por ciento para las áreas rurales, lo que en definitiva es por demás indicativo del fuerte proceso migratorio rural-urbano.

¹⁷ Exceso de fuerza de trabajo en el campo con respecto a los recursos existentes.

3.4 La estrategia de desarrollo y la dinámica de la pobreza urbana

De acuerdo con los resultados de la ENCA, la pobreza urbana afectaba al 35.5 por ciento de las familias, y dentro del total urbano, en Lima se encontraba el tercio de familias que no recibían ingresos suficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas. De la comparación de magnitudes de pobreza por área urbana/rural, queda claro que ésta se concentraba básicamente en el área rural.

Sin embargo, en una perspectiva dinámica, resulta claro que la pobreza urbana está asociada a la pobreza rural, en la medida en que el problema de las familias que no satisfacían sus necesidades básicas en el área rural se trasladó al área urbana. En efecto, no cabe duda que factores de expulsión como el estancamiento de la producción agrícola, y la falta de tierras, junto a factores de atracción ligados a la mayor capacidad de absorción de mano de obra y el mejor nivel de vida derivado de la misma en el medio urbano, debieron determinar que las familias que no satisfacían sus necesidades básicas en el medio rural se decidieran a emigrar e incorporarse en los sectores secundario y terciario del área urbana.

En efecto, a partir de 1960, es la industria manufacturera y de la construcción las que marcan el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, dinamizando a su vez al sector terciario. Este desarrollo industrial se tradujo en importantes procesos de absorción de mano de obra, bastante cercanos al crecimiento de la población económicamente activa urbana. Al respecto a partir de los censos 1972/61, es posible advertir según señalan diversos estudios un crecimiento equivalente en términos ocupacionales tanto el sector moderno urbano como en el sector informal urbano.

Pues bien, es en el sector informal urbano donde se concentra el conjunto de perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas y es también sobre este sector social que no se logra impactar ni con las reformas estructurales, ni con la política de ingresos. En efecto, a los trabajadores del sector informal urbano no les alcanzó los beneficios de la comunidad laboral, que se aplicaba a establecimientos de 6 o más trabajadores. Asimismo, la política salarial no pudo generar redistribuciones en este sector, en la medida en que, las posibilidades de mejoras de ingresos se encuentran limitadas por los bajos niveles de productividad, que en estos establecimientos pequeños es relevante.

" El principal cambio en la política distributiva introducido por el gobierno de Velasco consistió en la redistribución de las utilidades y de la propiedad dentro de las empresas modernas. El efecto resultante fue la acentuación de la redistribución vertical, que en menor medida venía ocurriendo a través de las políticas

salariales y fiscales" (Webb, 1975). Al respecto, Figueroa plantea que la estrategia de redistribuir ingresos dentro de cada sector no crearía problemas si el ingreso promedio por trabajador entre sectores no fuera significativamente diferente. Pero, cuando ya existe una desigualdad en el ingreso promedio entre sectores, el realizar esta forma de redistribución crea un sesgo, en contra de los sectores de baja productividad. Por lo que, cualquier estrategia redistributiva que mantenga el nexo entre producción y distribución es claramente sesgada en contra de los grupos más pobres.

3.5 Evaluación de la estrategia redistributiva

1. Al evaluar los logros de la estrategia global de desarrollo y de la estrategia redistributiva, en términos de la satisfacción de las necesidades básicas, es de reconocer que ésta no fue suficiente para abatir la pobreza existente, quedando sin satisfacer sus necesidades básicas casi el 50 por ciento de peruanos.

2. La estrategia global de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones, no fue modificada con las reformas estructurales implementadas a partir de 1968, y permitiéndose que la industria se desarrollara a expensas del agro, que el desarrollo urbano se dé a costa del abandono del sector rural, a costa del atraso y la pobreza rural.

3. Los logros de las reformas estructurales en términos de integración nacional y modernización fueron funcionales a las necesidades (de mercado) de la estrategia global de desarrollo.

4. La estrategia redistributiva reforzó la relación entre producción y distribución, lo que se recibía correspondía con lo que se producía, reforzándose los diferenciales de productividad.

5. Las reformas estructurales no modificaron las prioridades de la estrategia de desarrollo. Las prioridades eran: la continuidad del proceso de industrialización, el acrecentamiento sustantivo de la inversión pública tanto en sectores productivos, como en infraestructura física y social y la estabilidad económica, a través del manejo de un conjunto de políticas.

6. El manejo del gasto como instrumento redistributivo no sufrió modificaciones, dado que la presión tributaria no se incrementó en el período, lo que implicó una autolimitación en las posibilidades redistributivas.

7. El énfasis puesto sobre el crecimiento del sector industrial, el sector moderno, profundizó las brechas urbano-rural, agro e industria, servicios urbano- rurales.

8. Las reformas estructurales no modificaron ni las prioridades de la estrategia de desarrollo, ni su lógica distributiva.

9. Por lo tanto la lucha contra la pobreza no fue prioridad del modelo global de desarrollo, lo prioritario era la ampliación del mercado y potenciar la demanda efectiva, en esta perspectiva la población se incorporaba al modelo como masa consumidora. Este fue el objetivo que orientó el esquema redistributivo de las reformas estructurales, por ello es que se puso énfasis en la redistribución vertical y dentro del sector moderno de la economía. El espíritu de las reformas, no buscó redistribuir entre los más pobres (minifundistas, trabajadores eventuales sin tierra, informales etc.), porque requería de una demanda efectiva, que correspondiera con una distribución del ingreso existente en el país.

III. UNA APROXIMACION A LA POBREZA EN EL PERU: 1994

A 1994, según los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de vida, la pobreza en el país afecta al 49.6 % de la población peruana. Es decir 11.5 millones de peruanos tienen ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

No cabe duda que la magnitud del fenómeno revela el carácter estructural del problema, resultante de las distintas formas históricas que ha asumido el funcionamiento de un modelo que trasciende la esfera de lo estrictamente económico.

Sin embargo, no es de intención aquí ahondar en una dirección historicista de la génesis del problema, sino rescatar solamente su interpretación contemporánea.

En esta perspectiva, señalamos que la pobreza a 1994, tiene como referentes inmediatos: la crisis del patrón de crecimiento (expresada en las recurrentes crisis de balanza de pagos), el fracaso de las políticas de estabilización y los efectos del ajuste estructural de marzo de 1991.

Ahora bien en lo que sigue se intentará aproximarse a explicar las condicionantes que marcaron el fracaso del patrón de crecimiento, los efectos de las distintas políticas de estabilización, y del actual ajuste estructural, en la finalidad de lograr un mayor grado de interpretación.

En esta dirección, en relación al primer punto, es decir, al fracaso del patrón de crecimiento es posible identificar dos condicionantes: la crisis externa y el estancamiento de la inversión en el Perú.

1. La crisis externa.- Sin pretender desconocer la propensión a las recurrentes crisis de balanza de pagos propias del patrón de crecimiento, es más significativo resaltar, la incidencia de la

crisis externa, en la medida en que ésta no sólo reforzó la referida propensión (crisis de balanza de pagos), sino que fundamentalmente aceleró su desenlace.

En efecto, en 1975 el Perú (al igual que el resto de América Latina) luego del sostenido crecimiento registrado desde la década del 50, reflejado no sólo en altas tasas de actividad sino también en bajos niveles de inflación, entra en crisis de balanza de pagos, como resultado de la política fiscal y monetaria de carácter restrictiva que los países centrales instrumentaron para enfrentar sus crisis de recesión con inflación. Como se sabe este manejo derivó en un incremento sostenido de las tasas de interés y en un mayor descenso en la actividad económica. Por lo mismo se desaceleró el comercio internacional, profundizándose el proteccionismo y el deterioro en los términos de intercambio, para nuestro país y para el conjunto de América Latina. En consecuencia en la generación de la crisis de balanza de pagos concurren diversos factores: la disminución de los flujos financieros hacia América Latina, el mayor costo de la deuda a causa del incremento en las tasas de interés y la incapacidad de sostener el ritmo de generación de divisas ante el descenso en los precios internacionales y los menores volúmenes de comercio.

De este conjunto de factores, pesó más para nuestra economía y para el conjunto de América Latina la continua sangría de capitales, por concepto de pago de intereses y de remesa de utilidades que se han seguido exportando, a tal punto y en tal magnitud que según un informe de la CEPAL, entre los años 1982 y 1985, ésta transferencia desde América Latina hacia los países centrales superó en casi 16 % , lo que América Latina recibió entre los años 1973 y 1981.

2. El estancamiento de la inversión en el Perú.- En el largo plazo, el principal problema que afecta al país es el estancamiento de la inversión en relación al crecimiento sostenido de la población. Porque no obstante " la tendencia decreciente observada en los últimos 30 años, en la tasa de crecimiento promedio anual de la población peruana, en los últimos 50 años se ha producido un significativo incrementopoblacional. La población total de país a 1993, es más del triple (3.2 veces), que la de 1940, más del doble (2.2) de la existente en 1961 y 1.6 veces que la población total de 1972 "¹⁸. Lo que presiona contra el estancamiento de la inversión, produciendo lo que se ha dado en llamar un país sobrepoblado en relación con su dotación de capital y recursos productivos. Esta situación genera junto con un excedente estructural de mano de obra, una baja tasa de asalariamiento, que de acuerdo con el Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas, elaborado por el INEI, a 1993 se calcula en 47 por ciento de la PEA a nivel nacional. Lo cual quiere decir, que existe un gran

¹⁸ Perú: resultados definitivos - perfil sociodemográfico- 1993. op. cit INEI. Perú.

contingente de fuerza de trabajo no asalariada pero que percibe ingresos bajo distintas formas de autoempleo, derivando esto último en un problema de subempleo por ingresos. Al mismo tiempo parte de este excedente de mano de obra queda desocupada, lo que unido al problema de subempleo, constituyen el núcleo de pobreza estructural en el país.

3. Las políticas de estabilización: la ortodoxia y la heterodoxia

Frente a la crisis estructural de patrón de crecimiento (expresada en la crisis de balanza de pagos), la receta ortodoxa instrumentó la devaluación de la tasa de cambio y la reducción de la demanda agregada. Luego de la aplicación de este ajuste, si bien es cierto que se resolvió la crisis de balanza de pagos, la política cambiaria generó en cambio un grave proceso inflacionario, con sus efectos recesivos sobre el producto.

Seguidamente, el diagnóstico planteaba que la inflación era causada por un exceso de demanda, que la falta de ahorro e inversión limitaban las posibilidades de crecimiento del producto, que el atraso cambiario desacumulaba las reservas internacionales y que todo el conjunto de distorsiones generaba una inadecuada asignación de recursos.

Por todo lo anterior, es decir, si el problema era de exceso de demanda entonces había que ajustar ese exceso y restaurar el equilibrio para lo cual se aplicó todo un paquete restrictivo integrado basado en la restricción de la liquidez y en consecuencia la elevación de la tasa de interés, devaluación continua de la tasa de cambio y frente a las distorsiones que generaban una inadecuada asignación de recursos, la liberalización de los mercados.

Dentro de esta lógica, la política económica del gobierno se orientó a retrasar el salario respecto al ritmo de la inflación, en la perspectiva de corregir " el exceso de demanda agregada" que indicaba el diagnóstico. Ahora bien esto último derivó en efectos recesivos y en subutilización de la capacidad instalada.

Igualmente la política económica orientó la política fiscal en el objetivo de abatir la inflación, para lo cual se apeló al fácil expediente de elevar las tasas de impuestos indirectos y de reducir el gasto, afectándose en mayor grado el gasto social en educación y salud.

La política monetaria propendió hacia la elevación de la tasa de interés, en la perspectiva de elevar los niveles de ahorro, lográndose sólo sus efectos restrictivos sobre el nivel del producto ante los mayores costos financieros.

Igualmente la política cambiaria, se orientó en favor de la recuperación de la paridad cambiaria, sin considerar sus efectos retroalimentadores de la inflación.

Finalmente," la instrumentación de dicha política no logró reactivar la economía, aceleró peligrosamente el círculo devaluación- inflación y el ahorro y la inversión disminuyeron considerablemente" (C. Ferrari, 1986).

Luego de 10 años de rotundo fracaso ortodoxo que se expresaba en altas tasas de inflación anualizada, con un aparato industrial al 50 % de su capacidad instalada, creciente dolarización de la liquidez total, crecimiento del producto por debajo del crecimiento de la población, sin recuperar el nivel perdido en 1983 (en el que cayó en 12 %), disminución del ahorro interno, y aumento del desempleo abierto en 11.8 por ciento de la PEA, frente al 4.9 % de desempleo en 1975, se dio paso a la heterodoxia en julio de 1985.

La heterodoxia frente al problema de la inflación con recesión, instrumentó un paquete de medidas totalmente contrarias a las que se venían aplicando, en la perspectiva de superar el proceso recesivo vía el crecimiento de la demanda. Esto último suponía el manejo de un déficit fiscal adecuado e incrementos salariales por encima de la inflación.

El sostener salarios reales positivos implicaba un manejo compensatorio en los otros precios básicos de la economía, lo que implicaba necesariamente disminuir la tasa de interés y estabilizar la tasa de cambio.

La aplicación de este conjunto de medidas, se tradujo en buen desempeño a nivel del producto y de la inflación. En efecto, durante 1986 el PBI creció en 9.5 % y en 1987 a 7.8%, asimismo el PBI agrícola creció en 4.3 % y 6.5 % respectivamente, pero luego de dos años de pujante crecimiento a fines de 1987, sobrevino la recurrente crisis de balanza de pagos, pues los altos ritmos de crecimiento no estuvieron apoyados en un aumento de las exportaciones, sino en un consumo acelerado de las reservas internacionales. Frente a ésta nueva crisis de balanza de pagos, se ensayaron dos fallidos ajustes, como resultado la inflación saltó a 4 dígitos y el efecto Olivera Tanzi redujo progresivamente la presión tributaria, el producto cayó en 7.9 % en 1988 y en 11.2 % durante 1989, los salarios reales se erosionaron, revirtiéndose la evolución anterior.

A mediados de 1990, la economía se encontraba en una crisis terminal, ya no era posible un ajuste que restaurara el ciclo recurrente de crecimiento-crisis de balanza de pagos, recesión, pues el país había salido del sistema financiero internacional.

En estas circunstancias, bajo el gobierno de A. Fujimori, se aplicó un conjunto de medidas económicas orientadas a derrotar la

hiperinflación, mediante la eliminación del déficit fiscal. Posteriormente se adicionaron medidas cambiarias, arancelarias, bancarias y salariales, para a partir de marzo de 1991, dar paso al denominado ajuste estructural, dentro de un nuevo marco institucional.

Como resultado de la aplicación de este ajuste de nuevo tipo se han logrado notables avances de estabilización, al derrotar la hiperinflación, reanimar el aparato productivo y restablecer la disciplina fiscal como elemento central para el logro de la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente el sano manejo de las cuentas externas ha permitido acumular al sistema bancario, reservas internacionales netas.

Ahora bien claro está que los resultados en términos sociales no tuvieron el mismo signo seguido por las variables macroeconómicas, implicando esto un mayor empobrecimiento de la población, según puede observarse en las magnitudes de pobreza registrados a 1991 de 55.3 por ciento, con un incremento de casi 14 puntos sobre los niveles de pobreza registrados en 1985. Ciertamente que la magnitud de la pobreza disminuyó entre 1994 y 1991, reflejando los incrementos en el producto per cápita, ante un mejor desempeño económico. Pero de cualquier forma los únicos favorecidos de este proceso fueron los pobres recientes, cuyas dimensiones disminuyeron según se aprecia en el anexo N° 7, dentro de un enfoque integrado.

4. Efectos socioeconómicos de las políticas de estabilización

Luego de la crisis estructural de 1975, se han aplicado durante 4 gobiernos sucesivos, políticas de estabilización de distinto estilo, con el fin de superar la persistente crisis económica, siendo en general intentos fallidos al no lograr los objetivos propuestos.

En efecto, durante los 15 años comprendidos entre 1975 y 1990, han predominado los ciclos prolongados de inflación y recesión, siendo cada vez más cortos, los períodos de relativa estabilidad.

Como resultado la tasa de crecimiento promedio del PBI per cápita ha sido de -2 %, durante el período. La crisis ha sido de tal magnitud, que los niveles de actividad, retrocedieron a los existentes hacía 30 años atrás, como vemos esta cifra es por demás concluyente del retroceso sufrido en los niveles de bienestar de la población.

Sin embargo, los mayores costos de este proceso se reflejan en el plano distributivo, al profundizarse la regresividad en la distribución del ingreso, como resultado de la transferencia de valor que genera la inflación hacia los propietarios de activos (terrenos, casas, empresas y demás propiedades); al respecto como prueba irrefutable de dicha regresividad en la redistribución del

ingreso, las remuneraciones de los trabajadores a 1990 representaban el 26.8 % del ingreso nacional, frente al 45.1 % que significaban en 1981, por lo mismo las utilidades de las empresas ganan participación en el ingreso generado por el conjunto de la sociedad, al pasar de 28.9 % en 1981 a 54.9 % en 1990.

A su vez, la profundidad de la crisis ha generado una precarización del mercado de trabajo, a tal punto que ya el problema no es de desempleo, sino de subempleo. Así por ejemplo, a 1991 mientras que el desempleo era de 5.9 de la PEA, el subempleo por ingresos alcanzaba el 78.5 % de la PEA.

Asimismo, al pretenderse con estas políticas reducir el déficit, no sólo se contrajo el gasto, sino que se le reorientó, privilegiándose los gastos financieros, antes que los productivos y sociales, lo que finalmente resultó en una reducción del gasto público en educación y salud, frente a una población creciente, todo lo que en definitiva provocó una drástica pérdida en la calidad de los servicios.

En definitiva podría sostenerse que la mayor pobreza resultante del período, se debió al fracaso de las políticas de estabilización que se aplicaron, con miras a corregir los desequilibrios de corto plazo y las causas de la crisis estructural.

5. Magnitud y características de la pobreza en el Perú

1. De acuerdo con la información proporcionada por la encuesta nacional de niveles de vida (ENNIV 1994), el 49.6 por ciento de la población peruana se encuentra en situación de pobreza. Es decir, 11.5 millones de peruanos no tienen ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo puede observarse que entre los años 1985 y 1994, la incidencia de la pobreza aumenta en 8 puntos porcentuales.

**CUADRO Nº 5
EVOLUCION DE LA POBREZA, 1985-91-94
(Porcentaje respecto a la población)**

	1985	1991	1994
Pobres	41.6	55.3	49.6
Extremos	18.4	24.2	20.2
No extremos	23.2	31.1	29.4
No pobres	58.4	44.7	50.4

Nota: Las canastas de consumo para estimar la pobreza, es decir su composición y contenido nutricional, son las mismas en los tres períodos, valorizadas a los precios respectivos.

Ahora bien, de acuerdo a lo visto anteriormente, si ampliamos el período hacia atrás (encuesta ENCA 1971-72) constatamos que durante este lapso, la economía fluctuó entre períodos de expansión o crecimiento y períodos de recesión. Así también notamos que entre marchas y contramarchas en el desempeño económico, la pobreza persistió y fue un dato del problema. Evidenciándose en definitiva que la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas, es un problema que trasciende la esfera de lo estrictamente económico y tiene que ver con el marco dentro del cual la organización económica y social se desembuelve, vale decir con la estrategia de desarrollo o patrón de acumulación imperante.

En esta perspectiva, las posibilidades de erradicación de la pobreza, pasan necesariamente porque éste objetivo esté incorporado dentro de las prioridades de la estrategia de desarrollo. Ya vimos que durante la industrialización por sustitución de importaciones en el Perú y con reformas redistributivas estructurales complementarias, tampoco se logró abatir la pobreza y ésta alcanzó (encuesta ENCA 1971-72) los mismos niveles contemporáneos, y ésta ha sido otra constante en la historia de las estrategias de desarrollo aplicadas en el país.

Ahora bien, todo parece indicar, de acuerdo a la lógica imperante, que en la nueva estrategia en curso, la agenda social ya sería una prioridad de la misma, en la medida en que la estrategia señala que hay una complementariedad funcional entre equidad y competitividad y en ésta perspectiva, la lucha contra la pobreza sería un imperativo económico y no luchar contra ella resulta disfuncional al sistema.

En el Perú, sólo a partir de marzo del 91, es que se ha dado curso, a los cambios estructurales que hoy ordenan las economías a nivel mundial. Luego de 4 años de su aplicación, los logros alcanzados se circunscriben estrictamente a la estabilización económica, pensamos que una evaluación seria se inscribe en el largo plazo.

2. Adicionalmente la ENNIV 94, nos reporta que la población que vive en extrema pobreza, es decir cuyos ingresos totales no alcanzan para cubrir el costo de una canasta de alimentos, es de 4.7 millones de peruanos. Vale decir 1 de cada 5 peruanos, no se alimenta adecuadamente, en términos de las calorías y proteínas requeridas para alcanzar un mínimo de alimentación. Según puede apreciarse a partir de la información disponible, el problema del hambre se ha agudizado en el Perú, pasando de 18.4 % en 1985 a 20.2 por ciento en 1994.

3. Nuevamente con la ENNIV 94 se demuestra al igual que con la ENCA del 72, que no sólo la mayor incidencia, sino también la mayor severidad de la pobreza, se encuentra focalizada en las áreas rurales, siendo esta más severa en la Sierra rural del Perú, evidenciando los efectos de la política económica y sectorial

antiagraria (efecto ingreso de la política cambiaria, importaciones, descenso de la demanda por la caída de los salarios urbanos, precios agropecuarios) sobre el nivel de vida de esta población, contrariamente a lo que se venía planteando, de no afectación en razón de la débil articulación entre el sector agropecuario y no agropecuario. Conforme puede apreciarse a partir de los indicadores FGT del siguiente cuadro.

CUADRO N°6
EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, 1985, 1991 Y 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA	BRECHA	DESIGUALDAD
1985	18.4	5.7	2.6
1991 a/	24.2	7.7	3.6
1994	20.2	6.0	2.6

a/ La ENNIV 1991 no incluyó la Costa Rural y la Selva.

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.

INEI- ENNIV 1985-86

Asimismo al igual que en 1972, los pobres de Lima Metropolitana tienen los menores indicadores de incidencia, brecha y desigualdad o severidad, conforme al siguiente cuadro:

CUADRO N° 7
DESCOMPOSICION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA, 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA		BRECHA		DESIGUALDAD	
	A	B	A	B	A	B
NACIONAL	49.6	100.0	17.5	100.0	8.4	100.0
Lima Metropolitana	37.6	21.3	10.6	17.0	4.2	14.1
Costa Urbana 1/	48.9	19.2	17.1	19.0	8.2	19.0
Costa Rural	66.3	5.5	25.1	5.9	12.4	6.1
Sierra Urbana	41.6	14.0	14.9	14.2	7.1	14.1
Sierra Rural	68.3	27.1	27.2	30.6	14.2	33.3
Selva Urbana	38.9	4.9	13.0	4.6	5.8	4.3
Selva Rural	69.7	8.0	27.0	8.7	13.5	9.1

1/ No incluye Lima Metropolitana

A/ Los datos indican los porcentajes de pobres, de brecha de pobreza y de desigualdad entre los pobres.

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1994.

4. Ahora bien, una de las diferencias más relevantes de la pobreza de los 80_s y los 90_s, respecto de la observada en los 70_s, es que ahora la pobreza en términos de magnitudes absolutas es predominantemente urbana, lo que se ha dado en llamar la urbanización de la pobreza, a diferencia de los 70_s, en la cual era predominantemente rural, (como vimos con los resultados de la ENCA), en este proceso, las migraciones en el Perú, juegan un papel explicativo importante en la medida en que el proceso superó no sólo la capacidad de absorción de mano de obra del mercado de trabajo urbano, sino también su capacidad en la provisión de servicios.

5. Una constante adicional en la identificación de los pobres, se verifica por el lado de la inserción laboral de los jefes de hogar que no satisfacen sus necesidades básicas. En efecto, al igual que en 1972, en el ámbito urbano, éstos jefes de hogar por categoría ocupacional son independientes, lo que se conoce comúnmente como la franja de informales, bajo las distintas formas de autoempleo, en Lima Metropolitana ésta categoría ocupacional representa al 45.6 % de su estructura ocupacional total. En el ámbito rural, se verifican también los mismos grupos ocupacionales, aunque las categorías aludan a los independientes, se refiere a los minifundistas, trabajadores eventuales agrícolas sin tierra, artesanos, que en la sierra rural representan el 80.2 % dentro de la estructura total ocupacional y son pobres, de acuerdo a como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8
JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA,
SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL, 1994
 (% respecto al número de hogares por niveles de pobreza)

DOMINIOS Y CATEGORIA OCUPACIONAL	TOTAL	EXTREMOS	NO EXTREMOS	TOTAL	NO POBRE
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	15.0	21.2	20.2	20.6	11.1
Empleado	13.3	2.2	7.1	5.3	19.0
Trab.del hogar	0.3	0.3	0.5	0.4	0.2
Independiente	51.1	65.6	54.5	58.7	45.7
Fam.no remunerado	1.1	1.7	0.7	1.1	1.1
Desocupado	2.0	1.0	2.8	2.1	1.9
Inactivo (No PEA)	17.0	7.9	14.0	11.7	20.7
Act.no especificada	0.1	0.0	0.2	0.1	0.2
LIMA METROPOLITANA					
Obrero	13.2	18.7	21.1	20.8	9.9
Empleado	20.2	0.0	10.1	8.9	24.9
Trab.del hogar	0.6	0.0	1.3	1.2	0.3
Independiente	38.4	59.4	43.6	45.6	35.3
Fam.no remunerado	0.3	0.0	0.0	0.0	0.5
Desocupado	2.6	0.0	3.1	2.7	2.6
Inactivo (No PEA)	24.5	21.9	20.3	20.5	26.2
Act.no especificada	0.2	0.0	0.4	0.4	0.2
COSTA URBANA					
Obrero	21.2	36.4	27.2	29.5	15.2
Empleado	11.0	0.0	8.6	6.5	14.2
Trab.del hogar	0.4	1.8	0.0	0.5	0.3
Independiente	40.5	43.6	41.4	41.9	39.4
Fam.no remunerado	0.8	0.0	0.0	0.0	1.3
Desocupado	3.7	1.8	5.6	4.6	3.0
Inactivo (No PEA)	22.4	16.4	17.3	17.1	26.2
Act.no especificada	0.2	0.0	0.0	0.0	0.3
COSTA RURAL					
Obrero	30.7	44.3	32.1	37.3	21.6
Empleado	2.0	0.0	2.5	1.4	2.9
Independiente	58.2	49.2	55.6	52.8	65.7
Fam.no remunerado	1.2	0.0	2.5	1.4	1.0
Desocupado	2.0	4.9	1.2	2.8	1.0
Inactivo (No PEA)	5.7	1.6	6.2	4.2	7.8

SIERRA URBANA					
Obrero	14.6	42.9	16.4	24.0	9.8
Empleado	18.7	8.2	8.2	8.2	24.1
Trab.del hogar	0.4	0.0	0.8	0.6	0.3
Independiente	44.4	40.8	58.2	53.2	39.9
Fam.no remunerado	0.8	0.0	0.0	0.0	1.2
Desocupado	1.6	2.0	1.6	1.8	1.5
Inactivo (No PEA)	19.5	6.1	14.8	12.3	23.2
SIERRA RURAL					
Obrero	10.1	10.9	10.4	10.7	9.3
Empleado	4.2	2.6	1.2	2.1	7.2
Independiente	77.9	78.9	82.2	80.2	74.6
Fam.no remunerado	1.7	2.3	1.2	1.9	1.4
Desocupado	0.4	0.4	0.0	0.2	0.7
Inactivo (No PEA)	5.7	4.9	4.9	4.9	6.9
SELVA URBANA					
Obrero	14.6	26.1	22.9	24.0	10.2
Empleado	19.4	4.3	9.6	7.8	24.7
Trab.del hogar	0.2	2.2	0.0	0.8	0.0
Independiente	50.0	52.2	49.4	50.4	49.8
Fam.no remunerado	3.6	6.5	4.8	5.4	2.8
Desocupado	1.2	0.0	3.6	2.3	0.7
Inactivo (No PEA)	10.4	8.7	9.6	9.3	11.0
Act.no especificada	0.5	0.0	0.0	0.0	0.7
SELVA RURAL					
Obrero	10.3	13.9	11.1	12.8	6.2
Empleado	1.7	0.0	1.2	0.5	3.8
Independiente	78.7	75.9	79.0	77.1	81.5
Fam.no remunerado	2.6	2.9	2.5	2.8	2.3
Desocupado	0.9	0.7	2.5	1.4	0.0
Inactivo (No PEA)	5.5	6.6	2.5	5.0	6.2
Act.no especificada	0.3	0.0	1.2	0.5	0.0

FUENTE: Cuánto S.A. - ENNIV - 1994.

6. Un rasgo relevante a mencionar a partir de la ENNIV es el relativo a las migraciones. Según esta información en el Perú se ha continuado reforzando el proceso de urbanización al punto en que dos tercios de la población peruana vive en las áreas urbanas. Adicionalmente, es notable el cambio en las corrientes migratorias, así Lima Metropolitana y la Selva Urbana y Rural resultan ser ahora las zonas que absorben el mayor número de migrantes. Resulta significativo evaluar la migración en contextos de crisis, en la

medida en que permite encontrar algunas vinculaciones poco visibles. Así, tenemos que, el 42 por ciento de los pobladores de la selva urbana y el 41 % de la selva rural, mayor de 15 años, nació en otros lugares. Al mismo tiempo, se advierte a partir de los indicadores FGT que la intensidad de la pobreza disminuye sólo para la selva urbana y rural, contrariamente en Lima Metropolitana, costa urbana-rural, sierra urbana- rural, este indicador aumenta. Ahora bien, si la migración es una estrategia de sobrevivencia y se orienta por la dinámica económica, en un contexto recesivo (1985-1994) es bastante posible que estos desplazamientos se hallan dado, hacia una zona que como se sabe tiene fuerte vinculación con el cultivo de la planta de coca, las ordenes de magnitud en términos sectoriales que representa la producción de coca (20 % del PBI agrícola, 15 % del PBI industrial, 25 % del valor de las exportaciones y 20 % de la fuerza laboral ocupada) nos lleva a pensar en esa dirección.

CUADRO Nº 9
EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA, 1985, 1991 Y 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA	BRECHA	DESIGUALDAD
Lima Metropolitana			
1985	27.4	7.1	2.5
1991	47.6	14.6	6.2
1994	37.6	10.6	4.2
Costa Urbana 1/			
1985	42.1	12.9	5.6
1991	54.9	20.0	9.4
1994	48.9	17.1	8.2
Costa Rural			
1985	50.0	17.3	8.1
1994	66.3	25.1	12.4
Sierra Urbana			
1985	36.4	13.1	6.4
1991	53.2	20.8	11.0
1994	41.6	14.9	7.1
Sierra Rural			
1985	49.2	17.6	8.7
1991	72.7	34.0	19.4
1994	68.3	27.2	14.2
Selva Urbana			
1985	48.2	21.8	11.9
1994	38.9	13.0	5.8
Selva Rural			
1985	68.0	34.4	20.6
1994	69.7	27.0	13.5

1/ No incluye a Lima Metropolitana

Nota: La ENNIV 1991 no incluyó a la Costa Rural y a la selva

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.

6. La distribución espacial de la pobreza en el Perú

A partir del censo de población y vivienda de 1993 y de acuerdo al método de NBI, se ha obtenido una distribución espacial de la pobreza en el Perú, a distintos niveles geográficos: departamental, provincial y distrital. La información revela una vez más, no sólo la profunda heterogeneidad de la pobreza en el Perú, sino también el carácter estructural de la misma. En efecto, de acuerdo con el cuadro adjunto, se observa que la distribución espacial de la pobreza, no registra ningún cambio con respecto al primer mapa construido hace más de 20 años. Los departamentos y provincias más pobres del Perú, siguen siendo los mismos que en 1972. Evidenciando la constante de atraso y marginación de la sierra y la selva, respecto del eje metropolitano costero de mayor desarrollo en el Perú.

Adicionalmente, un rasgo característico de la pobreza, que se obtiene con este enfoque es que existe una relación directa entre la incidencia de la pobreza y el grado de ruralidad en las distintas áreas consideradas. Contrariamente, los departamentos con menor incidencia de pobreza son simultáneamente los más urbanizados y con mayor desarrollo económico, en razón de que la pobreza sigue la evolución de la estructura productiva, tanto sectorial como regional.

Asimismo, se ha podido comprobar la bondad de NBI en el sentido de lograr una buena aproximación a la pobreza estructural en el Perú, lo que se refleja en las altas correlaciones encontradas entre el indicador resumen de NBI y las características estructurales de los pobres en cuanto a desnutrición, atraso escolar, mortalidad infantil, población rural etc., éstas altas correlaciones encontradas, con las características estructurales de los pobres salvan las limitaciones que se le plantean al método, en el sentido de que sus indicadores estarían sesgados hacia la infraestructura de la vivienda y al acceso a los servicios en exclusiva. Conforme puede apreciarse en la matriz de correlaciones del siguiente cuadro adjunto. Lo cual es importante, al momento de decidir la distribución de recursos entre los distintos programas y proyectos sociales.

Cuadro N° 10
MAPAS DE POBREZA EN EL PERU A NIVEL DEPARTAMENTAL

Mayor a menor pobreza	AID 1972 \surd	Amat y León 1972 \surd	BCR 1972 \surd	BCR 1981 \surd	Aramburú 1981 \surd	INEI 1993 \surd
1	Apurímac	Cajamarca	Apurímac	Apurímac	Ayacucho	Huancavelica
2	Ayacucho	Huancavelica	Ayacucho	Huancavelica	Apurímac	Ayacucho
3	Huancavelica	Apurímac	Cajamarca	Ayacucho	Huancavelica	Apurímac
4	San Martín	Puno	Huancavelica	Cajamarca	Cuzco	Pasco
5	Puno	Huánuco	Amazonas	Huánuco	Huánuco	Huanuco
6	Cajamarca	Ayacucho	Puno	Cuzco	Ancash	Cusco
7	Huánuco	Amazonas	Huánuco	Amazonas	Cajamarca	Loreto
8	Ancash	Cuzco	Cuzco	Puno	San Martín	Cajamarca
9	Amazonas	Mdre.de Dios	San Martín	San Martín	Puno	Amazonas
10	Loreto	Ancash	Ancash	Piura	Amazonas	Madre de Dios
11	Cuzco	Loreto	Tumbes	Ancash	Pasco	Puno
12	Piura	Piura	Loreto	Ucayali	La Libertad	Ucayali
13	Pasco	San Martín	Piura	Loreto	Loreto	San Martín
14	Mdre.de Dios	Pasco	Mdre.de Dios	Mdre.de Dios	Ucayali	Piura
15	Moquegua	Junín	La Libertad	Junín	Piura	Junín
16	La libertad	La libertad	Junín	Pasco	Junín	Ancash
17	Junín	Moquegua	Pasco	Tumbes	Lambayeque	Tumbes
18	Tumbes	Tumbes	Lambayeque	Lambayeque	Mdre.de Dios	Moquegua
19	Lambayeque	Lambayeque	Moquegua	La Libertad	Arequipa	La Libertad
20	Arequipa	Ica	Arequipa	Moquegua	Tacna	Lambayeque
21	Lima y Callao	Arequipa	Ica	Ica	Lima	Ica
22	Tacna	Tacna	Lima	Arequipa	Moquegua	Arequipa
23	Ica	Lima	Callao	Tacna	Tumbes	Tacna
24		Callao	Tacna	Lima	Ica	Lima
25				Callao	Callao	Callao

1/ Elaborado sobre la base de 12 indicadores con igual ponderación.

2/ Elaborado sobre la base de 10 indicadores no ponderados.

3/ Elaborado a partir de 13 indicadores socioeconómicos estandarizados y ponderados.

4/ Elaborado sobre la base de 10 indicadores mediante el método Cluster.

5/ Elaborado sobre la base de 5 indicadores económicos y socioculturales estandarizados.

6/ Elaborado sobre la base de 5 indicadores, utilizando el Método de INEI.

Fuente: Hasta 5/, Tomado de Pobreza y Políticas Sociales en el Perú. La 6/, corresponde al Mapa de INEI, del INEI.

CUADRO N° 11
MATRIZ DE CORRELACIONES

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1.0000	0.9122	0.7096	0.5394	0.7999	0.7404	0.7116	0.7727	0.7725
2	0.9122	1.0000	0.7112	0.4732	0.7138	0.6453	0.6793	0.6846	0.6568
3	0.7096	0.7112	1.0000	0.7556	0.7759	0.8088	0.7155	0.7514	0.7082
4	0.5394	0.4732	0.7556	1.0000	0.6832	0.7188	0.4478	0.6682	0.5605
5	0.7999	0.7138	0.7759	0.6832	1.0000	0.7750	0.6779	0.7881	0.7720
6	0.7404	0.6453	0.8088	0.7188	0.7750	1.0000	0.6890	0.7459	0.7155
7	0.7116	0.6793	0.7155	0.4478	0.6779	0.6890	1.0000	0.6063	0.5902
8	0.7727	0.6846	0.7514	0.6682	0.7881	0.7459	0.6063	1.0000	0.8362
9	0.7725	0.6568	0.7082	0.5605	0.7720	0.7155	0.5902	0.8362	1.0000

1 Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

2 Porcentaje de hogares sin desagüe de ningún tipo.

3 Tasa de analfabetismo.

4 Porcentaje de hogares con alta carga económica.

5 Porcentaje de niños del 1º de primaria con desnutrición crónica.

6 Porcentaje de niños de 9 a 15 años con atraso escolar.

7 Tasa de mortalidad infantil.

8 Porcentaje de población rural.

9 Porcentaje de PEA agrícola.

7. Dinámica demográfica y diferenciales por grupos sociales

7.1 La estructura por edad, de la población con necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria nos muestra que el 37.3% de la población en el Perú es menor de 15 años, por lo cual refiere a una población " joven ". Asimismo se destacan diferencias en la estructura de edades, cuando comparamos las poblaciones con NBI o con NBS. En efecto, según puede observarse el grupo social con NBI presenta una estructura de población más joven, que el grupo social con NBS, esto es así en razón de las altas tasas de fecundidad y mortalidad que presenta este sector social, lo cual es importante de focalizar, al momento de elaborar programas orientados hacia niñez o la juventud. Adicionalmente es posible deducir que a mayor incidencia de la pobreza (como es el caso de las poblaciones en miseria y rural), la estructura de la población es más joven, es decir con un peso relativo mayor de los menores de 15 años.

Finalmente, a partir de la estructura de edades y del enfoque de NBI, es posible concluir que la pobreza en el Perú afecta fundamentalmente a aquellas poblaciones en edad escolar y en edad de trabajar.

CUADRO Nº 12
POBLACION TOTAL CON NBI, NBS Y EN MISERIA POR GRUPOS DE EDAD,
SEGUN AREA: URBANA, RURAL- 1993
(Porcentajes Horizontales)

Total y Areas de Residencia	Población de Estudio	GRUPOS DE EDAD						
		Menor a 1 año	1-5 años	6-14 años	15-29 años	30-49 años	50-64 años	65 y más años
TOTAL REPUBLICA	21,801,654	2.5	12.7	22.1	28.2	21.6	8.2	4.7
CON NBS	9,427,337	1.9	9.6	17.5	31.2	24.4	9.7	5.6
CON NBI	12,374,317	2.9	15.0	25.6	25.9	19.4	7.1	4.0
EN MISERIA	6,178,352	3.3	17.1	29.1	23.6	18.6	5.6	2.6
URBANA	15,242,089	2.3	11.3	20.7	29.9	23.1	8.2	4.5
CON NBS	8,776,666	1.9	9.4	17.4	31.5	24.8	9.6	5.4
CON NBI	6,465,423	2.8	13.9	25.3	27.7	20.7	6.3	3.3
EN MISERIA	2,447,979	3.2	16.1	28.6	25.6	19.4	4.9	2.2
RURAL	6,559,565	3.0	15.8	25.3	24.3	18.1	8.3	5.0
CON NBS	650,671	2.4	12.2	19.4	28.0	19.3	11.4	7.3
CON NBI	5,908,894	3.1	16.2	26.0	23.9	18.0	8.0	4.8
EN MISERIA	3,730,373	3.3	17.8	29.5	22.3	18.0	6.1	3.0

Fuente: INEI

7.2 Mortalidad infantil, fecundidad y migración.- No cabe duda que la profunda inequidad existente en el Perú trasciende la esfera de lo estrictamente económico y social y se expresa también en el plano sociodemográfico, como puede deducirse a partir de los

diferenciales entre los indicadores de fecundidad, mortalidad y migración, entre grupos sociales (ver cuadro).

CUADRO Nº 13
PROPORCION DE MIGRANTES, TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y TASA DE MORTALIDAD
INFANTIL, EN LA POBLACION CON NBI, NBS Y EN MISERIA
 (Según Areas Urbana y Rural, 1993)

Total y Areas de Residencia	Proporción de Migrantes	Tasa Global de Fecundidad	Tasa de Mortalidad Infantil (*)
TOTAL REPUBLICA	11.1	3.4	58.3
CON NBS	12.1	2.2	36.7
CON NBI	10.2	4.6	66.5
EN MISERIA	9.6	5.5	68.9
URBANA	13.1	2.8	39.9
CON NBS	12.5	2.2	28.0
CON NBI	13.9	3.8	46.9
EN MISERIA	14.9	4.7	50.9
RURAL	6.1	5.4	82.7
CON NBS	6.8	3.8	79.0
CON NBI	6.0	5.6	83.0
EN MISERIA	6.0	6.2	79.7

(*) Tasa para 1991

Fuente: INEI

En la perspectiva de superar la pobreza " se ha sugerido que éstas tendencias demográficas diferenciadas actúan como mecanismos que mantienen y hasta favorecen la inequidad social¹⁹ ".

Sin embargo, es de reconocer que " la pobreza es, en rigor, el resultado de un conjunto de factores, muchos de ellos de carácter no demográfico y con raíces estructurales, de tal manera que la sola reducción de la fecundidad no asegura la reducción de los índices de pobreza ni el quiebre de la transmisión intergeneracional de la misma²⁰ ".

Esto último es así, en razón de que la fecundidad actúa sólo como un mecanismo por el cual las desigualdades existentes en la distribución del capital físico y del capital humano se heredan de generación en generación.

En el Perú la aguda inequidad ha llevado a que a 1993, la tasa de mortalidad infantil de 58.3 defunciones por cada 1000 nacidos vivos a nivel nacional, oculte las diferencias urbana-rural, así como las existentes entre grupos sociales pobres y no pobres. En efecto, las elevadas tasas de mortalidad infantil de los grupos con NBI y en miseria no hacen más que reflejar las diversas carencias

¹⁹ CELADE - 1993 -, Población, equidad y transformación productiva.

²⁰ CELADE - 1993 -, Población, equidad y transformación productiva.

en alimentación y nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación, asistencia médica etc., que sufren estos grupos por no acceder a ingresos adecuados y servicios básicos. Asimismo, si bien es cierto que la evidencia empírica nos señala una alta asociación entre pobreza y alta fecundidad, también nos indica que éstas altas tasas de fecundidad son contrarias a los reales deseos e ideales reproductivos de los grupos pobres²¹.

Esto último contradice aquel enfoque, por el cual se entiende la alta fecundidad como una estrategia de sobrevivencia de los pobres, pues contrariamente la información disponible indica la coexistencia de altas tasas de dependencia con bajas tasas de actividad entre los pobres, lo que en definitiva origina su menor capacidad para generar ingresos.

Ahora bien, es de reconocer que la menor tasa de actividad de los pobres se relaciona en parte, con factores demográficos. Ciertamente la estructura de edades de los pobres, con una mayor proporción de jóvenes y niños (conforme pudimos apreciarlo en la estructura de edades de las poblaciones con NBI y NBS, del apartado anterior), son indicativas de la etapa inicial del ciclo de vida, en la que se encuentran estas familias, por lo cual los hijos son pequeños, y en estas circunstancias el rol reproductivo de la mujer prevalece al productivo, lo que va a incidir en una menor participación de la mujer pobre en el mercado laboral, en comparación con las no pobres.

Otro factor explicativo de la menor tasa de actividad de los pobres es el desaliento, derivado del excedente de mano de obra, que el pobre no puede remontar por sus bajos niveles educativos, su falta de integración (redes sociales) y de información. Este conjunto de desventajas le resta competitividad en el mercado laboral y reduce sus expectativas de empleo e ingresos, todo lo que en definitiva prolonga el tiempo de búsqueda de empleo, terminando por desalentarlo.

A esta menor tasa de actividad de los pobres, provocada por factores demográficos, desaliento, habría que agregar una mayor tasa de desempleo con respecto a los no pobres, en la medida en que los no pobres si están integrados y cuentan con las redes sociales que los pobres no tienen, lo que no implica descontar las menores calificaciones y experiencia laboral de los pobres.

Dentro de ésta lógica es más bien la migración la que actúa como estrategia de sobrevivencia entre los pobres, conforme pudimos apreciarlo en las migraciones hacia la selva urbana y rural, en contextos recesivos en el Perú, lo que es más nítido en contextos recesivos. Ahora bien al evaluar la situación de los migrantes por

²¹ CELADE - 1993 -, Población, equidad y transformación productiva.

condición de pobreza, resulta discutible aquella afirmación según la cual la migración constituye un mecanismo de movilidad social ascendente. (ver cuadro).

CUADRO Nº 14

**TASAS DE DEPENDENCIA, DE PARTICIPACION Y DE DESEMPLEO EN LA POBLACION
CON NBI, NBS Y EN MISERIA, SEGUN AREA URBANA Y RURAL, 1993**

TOTAL Y AREAS DE RESIDENCIA	Tasa de depen- dencia (por persona ocupada)	TASA GLOBAL DE PARTICIPACION			TASA DE DESEMPLEO
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	
TOTAL REPUBLICA	2.3	38.9	55.2	23.1	7.3
CON NBS	1.9	42.6	57.1	29.0	7.6
CON NBI	2.7	35.8	53.7	18.1	7.0
EN MISERIA	3.1	32.7	50.4	15.1	7.1
URBANA	2.2	39.7	54.5	25.7	8.7
CON NBS	1.9	42.6	56.6	29.6	7.9
CON NBI	2.8	35.4	51.5	19.9	10.1
EN MISERIA	3.4	32.1	48.1	16.7	11.4
RURAL	2.5	36.9	56.9	16.4	3.6
CON NBS	1.9	42.2	63.3	19.9	2.8
CON NBI	2.5	36.3	56.1	16.0	3.7
EN MISERIA	3.0	33.1	51.8	14.0	4.3

Fuente: INEI

IV. PREMISAS Y ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA UNA ESTRATEGIA DE SUPERACION DE LA POBREZA

1. PREMISAS

1. La magnitud de la pobreza en el Perú, es por demas demostrativa de que es un problema que se deriva del funcionamiento del modelo y de las distintas formas que ha asumido en cada estrategia de desarrollo. Vale decir, es una resultante de la prioridad que ha tenido la población dentro de cada estrategia de desarrollo. En esta dirección, de lo que se trata, es de que se conceda prioridad absoluta a la población y a la lucha contra la pobreza, dentro de la estrategia de desarrollo.

2. En el contexto actual y de acuerdo también a las experiencias de América Latina (crecimiento con desigualdad) el mecanismo redistributivo no puede ser el mercado, en la medida en que éste sólo reconoce a la eficiencia y por tanto premia en exclusiva al ganador de la competencia. En el Perú, existen profundas heterogeneidades en la estructura económica y social, que se expresan en grandes diferenciales de productividad y de ingresos, por lo tanto por

la vía del mercado sólo se llevaría a profundizarlas, tal como lo ha demostrado la evidencia empírica.

3. Se trata entonces de buscar una complementariedad funcional entre Estado y el mercado, en donde el Estado resuelva los problemas de atraso y ausencia de mercados en las zonas pobres, ampliando mediante la inversión pública la capacidad productiva y la productividad de éstas zonas, en la perspectiva de ir consolidando la articulación entre el sector agropecuario, sus distintos segmentos, y el resto de sectores, y de ir integrando la producción de los pobres a la del sector moderno en las mejores condiciones, en razón de la interrelación existente entre productividad, ingresos y consumo.

4. La dinámica económica y social repite los resultados de su anterior funcionamiento si se mantiene la estructura económica existente. Frente a esto, la alternativa para el Perú, pasa necesariamente por reestructurar su aparato productivo y poner como pivote del crecimiento del producto a las exportaciones, en la medida en que existe una elevada correlación entre las exportaciones, ahorro interno, inversión bruta fija y crecimiento del producto.

5. En el objetivo de lograr ésta reestructuración productiva dentro de la complementariedad funcional planteada entre Estado y mercado, será necesario que el Estado, ponga el aparato estatal y su mejor tecnocracia, en la investigación e identificación de las ventajas comparativas dinámicas. Para de esta forma tener las señales de que es lo que se debe producir y poder así reorientar las inversiones en el Perú. El Estado tiene las instituciones, la infraestructura y los técnicos para poder hacerlo.

6. Respecto a la equidad, es decir a la redistribución de los beneficios del crecimiento, es necesario que el Estado replantee su estrategia redistributiva, en un función de un esquema que discrimine impactos no sólo por área urbana y rural, sino también dentro de cada área, reconociendo las heterogeneidades en la capacidad productiva, dentro de cada una de ellas y los grados de articulación mercantil.

7. En la estrategia redistributiva urbana, lejos de orientar recursos para acelerar el crecimiento del sector moderno, en la perspectiva de que por esa vía se absorba el excedente de mano de obra (que conforma el grueso del sector informal), hay que poner énfasis en la elevación de la productividad de este sector.

8. La estrategia redistributiva rural, se inscribe dentro de un proyecto mayor, que integra las actividades agrícolas y no agrícolas. Esto pasa necesariamente por impulsar el desarrollo

rural, que incorpore las actividades agrícolas y no agrícolas, y que impulse la industrialización de las zonas rurales, conforme a especializaciones económicas identificadas con ventajas comparativas dinámicas, mediante la incorporación y difusión de tecnologías adecuadas a la economía campesina.

9. En la estrategia redistributiva es necesario poner énfasis en la redistribución horizontal (entre sectores), transfiriendo ingresos del sector moderno hacia el sector tradicional, en esta dirección antes que afectar los ingresos de propiedad, hay que afectar los salarios del sector moderno, en la medida que ahí se generan y concentran los mayores ingresos.

10. En cuanto a la inversión pública en caminos, carreteras y transporte, es necesario poner énfasis en romper el aislamiento en que se encuentran las áreas rurales respecto de las áreas urbanas más próximas.

11. Se trata de sentar las bases para incorporar a los pobres al mercado, pero en calidad de productores, de tal manera de ir revirtiendo el problema de desempleo y subempleo existente en el país.

2. LINEAMIENTOS DE POLITICA

2.1 POLITICAS DE EMPLEO E INGRESOS

Dado que la satisfacción de las necesidades básicas, depende fundamentalmente del ingreso y éste del empleo, que a su vez es función de la inversión y de la actividad económica, resulta entonces que el crecimiento económico es condición fundamental para la superación de la pobreza. En efecto, el crecimiento debe permitir la acumulación necesaria para ir revirtiendo el estancamiento estructural de la inversión, y por esta vía ir generando no sólo más empleos, sino también de mejor calidad e ingresos adecuados.

En tal sentido, las políticas públicas deben propender a asegurar coherencia entre la política económica y la política social y garantizar:

- . La estabilidad económica, corrigiendo los desequilibrios externos e internos y hacer viable el crecimiento sostenido y sostenible.
- . Dado que el crecimiento es necesario pero no suficiente, tendrá que provocarse efectos redistributivos, con la finalidad de ir logrando una mayor equidad en la distribución del ingreso.
- . Reestructurar los gastos, buscando que el gasto social recupere participación dentro del gasto total, lo cual pasa necesariamente por manejo negociado del gasto financiero,

buscando que renegociar los flujos financieros entre el país y el resto del mundo (deuda externa, repatriación de capitales, crédito neto).

- . Incentivar la formación interna de los procesos de ahorro-inversión.
- . Hacer más eficiente el gasto social de emergencia, mediante el uso intensivo de la focalización hacia los más pobres.
- . Reorientar la inversión pública, hacia la inversión social en infraestructura económica, caminos y transporte para las poblaciones pobres.
- . Como parte de la inversión social canalizar recursos que potencien las productividades de los pobres urbanos y rurales (créditos y parques industriales, fábricas comunales).
- . Políticas salariales tendientes a elevar la capacidad adquisitiva de los salarios mínimos.
- . Precios refugio para los pequeños productores.
- . Subsidio a la demanda en tarifas de servicios (luz, agua) hacia los más pobres.

2.2 POLITICAS SOCIALES

Las acciones en este campo se derivan de las demandas de las poblaciones focalizadas con necesidades básicas insatisfechas, diferenciando políticas de compensación social de aquellas que en un plazo mayor apunten a la provisión de los servicios sociales básicos, en tal sentido el Estado deberá garantizar:

- . Alimentación-nutrición y salud hacia las poblaciones más vulnerables (binomio madre-niño).
- . Provisión de servicios de agua, saneamiento básico y energía, privilegiando el área rural en razón de que los costos son menores.
- . Elevar progresivamente el gasto en educación y salud en la perspectiva de ir eliminando los diferenciales de calidad entre los sectores pobres y no pobres, y la escuela pública y privada.
- . Provisión de vivienda adecuada, revalorando los conceptos de vivienda urbana y rural.
- . Atención integral al pre-escolar, proveniente de hogares incompletos.

2.3 POLITICAS DE POBLACION

Las acciones en materia de población deben orientarse prioritariamente a revertir los diferenciales sociodemográficos por grupos sociales, en la perspectiva de superar la inequidad existente en este plano. Para lo cual se deberá impulsar programas que incidan en las siguientes líneas:

- . Salud reproductiva y planificación familiar focalizada por demanda insatisfecha.
- . Provisión de servicios de salud (médico y paramédico) en zonas focalizadas por altas tasas de desnutrición y mortalidad, resolviendo las dificultades de acceso.
- . Promoción de la equidad de género y educación en población y desarrollo.
- . Integrar esfuerzos sectoriales con salud, para reducir la mortalidad materna e infantil.
- . Integrar esfuerzos con la seguridad social para la protección e incorporación económicamente activa de la madre adolescente.

V. CONCLUSIONES

1. El estudio se propuso interpretar la problemática de la satisfacción de las necesidades básicas en el marco definido por la estrategia de desarrollo, en la medida en que es ésta la que define un tipo de crecimiento, de absorción de mano de obra, de distribución del ingreso y por esta vía un grado de satisfacción de las necesidades básicas.
2. Entonces, de lo que se trata es de relacionar las pautas de desarrollo con la incidencia de la pobreza y examinar la forma en que esas estrategias y esos instrumentos de política han reducido, perpetuado o incluso generado pobreza.
3. En esta perspectiva, se entiende que la pobreza en el Perú es de tal naturaleza y magnitud, que no puede ser tratada como un fenómeno circunstancial y/o puntual referido a un grupo o área esenciales, desconectado del proceso general que orienta nuestro sistema económico y social.
4. Por tanto la pobreza en el Perú es un problema estructural comprensible históricamente y que se deriva del funcionamiento económico, social y político de un modelo y de las diversas formas que ha asumido en cada estrategia de desarrollo aplicada en el país.
5. Se constata que la pobreza en el Perú ha sido una constante con o sin crecimiento económico, en la medida en que la lucha contra la pobreza no ha sido una prioridad dentro de las estrategias de desarrollo aplicadas en el país.
6. Todo parece indicar que en el actual contexto, se ha dado curso a una nueva tendencia, en la que se pone al hombre en el centro del proceso productivo, como factor estratégico del poder económico y de la competencia internacional, en la medida en que, es la capacidad humana la que comanda el proceso de producción, por lo mismo el desarrollo de las capacidades humanas se ha convertido en un factor fundamental de toda economía competitiva. En virtud de este cambio, ya no

habría más conflicto entre el desarrollo económico y el desarrollo humano. En consecuencia la actual estrategia estaría incorporando dentro de sus prioridades la agenda social, la lucha contra la pobreza y el logro de una mayor equidad.

7. Si esto es así, la medición de la pobreza y la selección de los mejores métodos e indicadores resulta relevante para la formulación de políticas tendientes a la superación del fenómeno.

8. De los tres métodos de medición prevalecientes (NBI, LP, MIP) se concluyó que el que más se adecuaba al seguimiento de la evolución de la pobreza en el Perú, era el de línea de pobreza en razón de que el diagnóstico marca una mayor incidencia en la dimensión del ingreso y capacidad de consumo como determinantes de la pobreza en el Perú.

9. La definición de la estrategia y sus prioridades, es una decisión que va más allá de la esfera estrictamente económica, que tiene que ver con factores contextuales internos y externos y en donde la estructura de poder político de cada país, es un factor de enorme influencia. En efecto, el conjunto de políticas que conforman la estrategia de desarrollo determina que grupos socioeconómicos de la población se benefician o perjudican en cada proceso, y como se distribuye el excedente y el ingreso.

10. En la búsqueda de las vinculaciones entre estrategia de desarrollo y pobreza en el Perú, se investigó el período comprendido entre 1960-75. En la perspectiva de evaluar los resultados de la estrategia de desarrollo y de las reformas estructurales, en términos de la redistribución del ingreso y de la satisfacción de las necesidades básicas y de ver el orden de prioridad que tuvo la estrategia redistributiva o de lucha contra la pobreza dentro de la estrategia global de desarrollo en curso, durante el período de referencia.

11. El resultado fue que la pobreza quedó sin afectarse, que las reformas sólo tuvieron efectos redistributivos verticales y que se privilegió la eficiencia del modelo, en el sentido de garantizar la ampliación del mercado vía una mayor demanda efectiva, por tanto el papel de la población fue de masa consumidora y la lucha contra la pobreza no fue una prioridad de la estrategia de desarrollo.

12. En la aproximación a la pobreza en el Perú a 1994, se concluye que tiene como referentes inmediatos: la crisis del patrón de crecimiento (expresada en las recurrentes crisis de balanza de pagos), el fracaso de las políticas de estabilización y los efectos del ajuste estructural de marzo de 1991.

13. En relación al colapso del patrón de crecimiento se identifican dos condicionantes: la crisis externa y el estancamiento de la inversión en el Perú. Con respecto al estancamiento de la inversión en el Perú se concluye que el estancamiento de la inversión en relación al crecimiento sostenido de la población, genera junto con un excedente estructural de mano de obra, una baja tasa de asalariamiento. Este excedente estructural de mano de obra es el que constituye el núcleo de pobreza estructural

14. Se concluye que a partir del fracaso de las políticas de estabilización aplicadas para superar la crisis, la pobreza fue mayor, no sólo por su extensión a lo largo del territorio nacional, afectando las áreas de mayor desarrollo relativo, sino por la intensidad de la misma, medida a partir de los índices FGT.

15. De acuerdo con la información proporcionada por la encuesta nacional de niveles de vida (1994) el 49.6 % de la población peruana se encuentra en situación de pobreza. Es decir, 11.5 millones de peruanos no tienen ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas. Adicionalmente se reporta que la extrema pobreza afecta a 4.7 millones de peruanos.

16. Se concluye que en el área rural se sigue focalizando la mayor incidencia e intensidad de la pobreza y que los grupos sociales pobres del área rural y del área urbana siguen siendo básicamente los mismos que en 1972.

17. A partir de la información sobre migraciones (Proporcionada por la ENNIV 94), se concluye que la selva urbana y rural concentran el 42 % y 41 % de inmigrantes. Al mismo tiempo se advierte a partir de los indicadores FGT que la intensidad de la pobreza disminuye sólo para la selva urbana y rural, contrariamente en Lima Metropolitana, costa urbana-rural, sierra urbana- rural, este indicador aumenta. Ahora bien la migración es una estrategia de sobrevivencia y se orienta por la dinámica económica. En un contexto recesivo es bastante posible que estos desplazamientos se hallan dado, hacia una zona que como se sabe tiene fuerte vinculación con el cultivo de la planta de coca.

18. A partir de la distribución espacial de la pobreza obtenida a través de NBI, se concluye que esta no registra ningún cambio con respecto al primer mapa construido hace más de 20 años. Los departamentos y provincias más pobres del Perú, siguen siendo los mismos que en 1972. Evidenciando la constante de atraso y marginación de la sierra y la selva, respecto al eje metropolitano costero de mayor desarrollo en el Perú.

19. Se verifica que el grupo social con NBI presenta una estructura de población más joven, que el grupo social con NBS, esto es así en razón de las altas tasas de fecundidad y mortalidad que presenta este sector social. Adicionalmente, cuando la incidencia de la pobreza es mayor (grupos en miseria y áreas rurales) la estructura de la población es más joven, es decir con un peso relativo mayor de los menores de 15 años.

20. Los diferenciales sociodemográficos no son más que la expresión de la profunda inequidad que hay en el país.

21. Las elevadas tasas de mortalidad en los grupos con NBI y en miseria no hacen más que reflejar las diversas carencias en alimentación y nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación, asistencia médica etc., que sufren estos grupos por no acceder a ingresos adecuados y servicios básicos.

22. Si bien es cierto que la evidencia empírica nos señala una alta asociación entre pobreza y alta fecundidad, también nos indica que éstas altas tasas de fecundidad son contrarias a los reales deseos o ideales reproductivos de los grupos pobres.

23. Se comprueba a partir de la alta tasa de dependencia de los pobres y de las bajas tasas de actividad, que las altas tasas de fecundidad entre los pobres no responde a una estrategia de sobrevivencia.

24. Lo que si actúa como estrategia de sobrevivencia entre los pobres es la migración, tal como se pudo apreciar en los desplazamientos hacia la selva, en contextos recesivos.

VI. BIBLIOGRAFIA

1. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 1993 . " **Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital** ". Perú.
2. Cuánto S.A. 1994 . " **Retrato de la familia peruana- Niveles de vida -"** Perú.
3. Instituto Nacional de Estadística e Informática- Fondo de Población de las Naciones Unidas- 1993 ." **Dimensiones y características de la pobreza en el Perú. 1993.** " Perú.
4. Webb, Richard y Figueroa, Adolfo. 1975. " **La distribución del ingreso en el Perú** ". Instituto de Estudios Peruanos. Perú.
5. Portocarrero, Javier. 1987. " **Los hogares rurales en el Perú. Importancia y articulación con el desarrollo agrario** ". Perú.
6. Martinelli, César y CHiney, Jorge. 1991. " **Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú** ". IEP. Documento de trabajo N° 39. Perú.
7. Cepal. (1992). " **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado** ". Chile.
8. Cepal. 1990. " **Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta** ". Chile.
9. De Habich, Midori. 1989. " **un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el Perú** ". Perú.
10. Efraín Gonzales de Olarte. 1992. " **Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en el Perú** " Perú.
11. Banco Central de Reserva del Perú. 1994. " **Memoria 93** ". Perú.
12. Alberto Couriel. 1978. " **Estrategias de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas**". Perú.
13. Boltvinik, Julio. 1990. " **Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición** ". Proyecto Regional para la superación de la pobreza, PNUD. Caracas.
14. PNUD-INP- .1990. " **La pobreza en el Perú** ". Diagnóstico y Propuestas de Política. Proyecto Regional para la superación de la pobreza. Grupo Nacional del Perú. Bogotá.

15. Boltvinik, Julio. 1991. " **Conceptos y métodos de medición de la pobreza** ". Proyecto Regional para la superación de la pobreza - PNUD- Bogotá.
16. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 1987. " **Encuesta nacional de niveles de vida** ". ENNIV 85-86. Perú.
17. Taller de Políticas y Desarrollo social. 1993. " **Desarrollo social** " . Perú.
18. José Reyes. 1993. " **Distribución, crecimiento y Pobreza en Lima Metropolitana: 1984- 1991** ". Perú.
19. Jeanine Anderson. 1993. " **La cultura de la desigualdad** ". Perú.
20. Proyecto Regional Para la Superación de la Pobreza. 1989. " **Distribución territorial de la pobreza en el Perú**". Perú.
21. Juan Chacaltana. 1993. " **La medición de la pobreza, comentarios sobre los métodos más utilizados**". Perú.

ANEXO 1

ENFOQUES PARA LA MEDICION DE LA POBREZA

Existen diversos enfoques para medir la pobreza, algunos de ellos han sido examinados críticamente, mientras que otros, aún no los han evaluado con la misma rigurosidad. Entre los que más destacan tenemos a:

El Enfoque Biológico.- Este enfoque basa su definición de pobreza en función de los requerimientos nutricionales necesarios para la supervivencia o la eficiencia en el trabajo. La primera crítica que se le hace a este enfoque, se refiere a la arbitrariedad con la cual se traza la línea de los requerimientos nutricionales mínimos. Se arguye que las diferencias climáticas, por tipos de trabajo y de rasgos físicos plantean dificultades al intento de trazar una línea por alguna parte. La segunda observación alude a la falta de relevancia de la dieta obtenida a partir de ejercicios de programación de costo mínimo, cuando en la realidad los hábitos alimentarios de la gente no están determinados por ejercicios de minimización de costos, y por último se cuestiona también, el supuesto por el cual a partir de la proporción gastada en alimentos, se infiera el ingreso total necesario. En la medida en que la evidencia empírica indica, que esta proporción gastada en alimentos varía tanto por los hábitos y la cultura como por los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios.

El Enfoque de la Desigualdad.- Bajo este enfoque se plantea que el concepto de pobreza es sustancialmente un concepto de desigualdad. Por lo tanto, en lugar de buscar que trazar las llamadas líneas de pobreza, el interés debe centrarse en estimar la magnitud de las diferencias entre el décil o el quintil más bajo de la escala social y el resto de ella. La crítica a este enfoque plantea que la desigualdad es, esencialmente un problema distinto de la pobreza, aunque obviamente nadie niega, que la pobreza y la desigualdad están relacionadas, la idea es tener claro que ninguno de las dos subsume a la otra. Así por ejemplo puede darse el caso, de una transferencia de ingresos del estrato alto al medio, por lo cual la medida de la desigualdad mejore, pero a su vez esto puede dejar intacta la situación de pobreza en la que se encuentra el estrato más bajo de la distribución.

Privación Relativa.- En esta concepción se hace una diferenciación entre sentimientos de privación y condiciones de privación, lo relevante para Townsend es la condición de privación, en la medida en que permite usar la noción de privación relativa en un sentido objetivo, de tal suerte que aluda a situaciones en las cuales las personas poseen menos que otras de determinados atributos deseables por ejemplo, ingresos, buenas condiciones de empleo o poder. Sin embargo, añade Sen, la disociación entre condiciones y sentimientos no es fácil y un diagnóstico objetivo de

las condiciones requiere de una comprensión objetiva de los sentimientos, de tal suerte que bajo este contexto, los bienes materiales no pueden ser evaluados, al margen de la visión que la gente tiene de ellos.

El principal cuestionamiento que se le hace a este enfoque de privación relativa es que, no puede ser la única base del concepto de pobreza. Así por ejemplo una hambruna será la expresión más palmaria de pobreza independientemente de cualquier patrón relativo existente en la sociedad. **Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes de hambre, desnutrición y sufrimiento visible en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de conocer previamente la situación relativa²².**

La Pobreza como Juicio de Valor.- Bajo este enfoque, la noción de pobreza adquiere un rasgo subjetivo, en la medida en que se espera que se desapruuebe la pobreza como algo esencialmente malo y que por tanto su eliminación es normalmente buena. Frente a esta concepción, la principal crítica que se plantea es que cuando se mide la pobreza, se hace con arreglo a estándares contemporáneos, a lo que se da en la

realidad y no a lo que debería ser de acuerdo con lo que cada persona espera.

La Pobreza una definición de política.- De acuerdo con este enfoque, la medida de la pobreza puede estar basada en estándares definidos por las políticas públicas, en función de un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. La principal crítica que se hace a este enfoque, es que identifica el debe hacerse con el puede hacerse, y esto es insostenible con el objetivo de eliminar la privación, ya que **conceder que algunas privaciones no puedan ser inmediatamente eliminadas no equivale a conceder que no deban ser consideradas como privaciones, es decir, no se puede medir la pobreza en función de lo que puede aliviarse u eliminarse²³.**

²² Amartya K. Sen, " Conceptos de Pobreza "

²³ Amartya K. Sen

ANEXO Nº 2

PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CAPITA: 1950-1993

AÑO	PBI (Nuevos S/. de 1979) 1/	POBLACION (Miles) 2/	PER CAPITA (Intis de 1979)
1950	865.6	7632.5	113.4
1951	936.5	7826.3	119.7
1952	994.9	8025.7	124.0
1953	1048.0	8232.2	127.3
1954	1115.6	8447.0	132.1
1955	1168.8	8671.5	134.8
1956	1219.0	8904.9	136.9
1957	1301.3	9146.1	142.3
1958	1293.9	9396.7	137.7
1959	1341.4	9657.8	138.9
1960	1504.7	9931.0	151.5
1961	1615.8	10217.5	158.1
1962	1750.8	10516.5	166.5
1963	1815.6	10825.8	167.7
1964	1935.4	11143.5	173.7
1965	2030.9	11467.3	177.1
1966	2201.6	11796.4	186.6
1967	2284.9	12132.2	188.3
1968	2293.0	12476.0	183.8
1969	2379.3	12829.1	185.5
1970	2518.6	13192.8	190.9
1971	2623.9	13568.3	193.4
1972	2699.2	13954.7	193.4
1973	2844.3	14350.3	198.2
1974	3107.4	14753.1	210.6
1975	3213.0	15161.2	211.9
1976	3276.1	15577.7	210.3
1977	3289.3	16003.5	205.5
1978	3298.6	16434.6	200.7
1979	3490.1	16866.6	206.9
1980	3670.7	17295.3	212.2
1981	3856.6	17720.2	217.6
1982	3831.7	18144.4	211.2
1983	3374.6	18568.2	181.7
1984	3547.8	18992.3	186.8
1985	3648.0	19417.2	187.9
1986	4011.3	19840.4	202.2
1987	4347.5	20161.4	214.6
1988	3965.2	20684.2	191.7
1989	3503.8	21112.6	166.0
1990	3354.9	21550.3	155.7
1991	3450.0	21998.3	156.8
1992	3368.7	22453.9	150.0
1993	3586.2	22915.9	156.5

Fuente: BCRP-INEI

ANEXO N°3

DESCOMPOSICION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, 1994
(PORCENTAJE)

	INCIDENCIA		BRECHA		DESIGUALDAD	
	A	B	A	B	A	B
NACIONAL	20.2	100.0	6.0	100.0	2.6	100.0
Lima Metropolitana	4.7	6.5	1.1	5.1	0.4	3.8
Costa Urbana 1/	15.2	14.7	3.8	12.3	1.5	11.1
Costa Rural	31.5	6.4	9.5	6.5	3.9	6.2
Sierra Urbana	12.7	10.5	3.5	9.7	1.3	8.7
Sierra Rural	45.6	44.5	15.1	49.6	7.0	54.0
Selva Urbana	14.4	4.5	3.3	3.4	1.1	2.6
Selva Rural	45.6	12.9	14.1	13.4	6.1	13.6

1/ No incluye Lima Metropolitana.

A/ Los datos indican los porcentajes de pobres, de brecha de pobreza y de desigualdad entre los pobres.

B/ Indica la distribución de los pobres, de la brecha y de la desigualdad entre los pobres.

Fuente: Cuánto S.A. -ENNIV 1994.

ANEXO Nº 4
EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA, 1985, 1991 Y 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA	BRECHA	DESIGUALDAD
1985	41.6	14.7	7.2
1991 a/	55.3	20.9	10.5
1994	49.6	17.5	8.4

a/ La ENNIV 1991 no incluyó la Costa Rural y la Selva.
Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.
INEI- ENNIV 1985-86.

ANEXO Nº 5
EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, 1985, 1991 Y 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA	BRECHA	DESIGUALDAD
1985	18.4	5.7	2.6
1991 a/	24.2	7.7	3.6
1994	20.2	6.0	2.6

a/ La ENNIV 1991 no incluyó la Costa Rural y la Selva.
Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.
INEI- ENNIV 1985-86

ANEXO Nº 6
EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, 1985, 1991 Y 1994
(Porcentaje)

	INCIDENCIA	BRECHA	DESIGUALDAD
Lima Metropolitana			
1985	3.4	0.8	0.3
1991	10.1	2.3	2.2
1994	4.7	1.1	0.4
Costa Urbana 1/			
1985	11.1	2.7	1.0
1991	23.2	5.8	2.2
1994	15.2	3.8	1.5
Costa Rural			
1985	26.6	7.6	3.2
1994	31.5	9.5	3.9
Sierra Urbana			
1985	15.4	3.9	1.5
1991	22.4	7.4	3.4
1994	12.7	3.5	1.3
Sierra Rural			
1985	32.3	10.9	5.2
1991	54.5	20.4	10.3
1994	45.6	15.1	7.0
Selva Urbana			
1985	23.3	6.1	2.6
1994	14.4	3.3	1.1
Selva Rural			
1985	43.9	15.8	7.7
1994	45.6	14.1	6.1

1/ No incluye a Lima Metropolitana

Nota: La ENNIV 1991 no incluyó a la Costa Rural y a la selva

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.

INEI- ENNIV 1985-86.

ANEXO N° 7
EVOLUCION DE LA POBREZA SEGUN CARENCIAS, 1991-1994
(Porcentaje de la población)

	CRONICOS	RECIENTES	INERCIALES	INTEGRA- DOS
TOTAL 1/				
1991	22.3	33.0	7.7	37.0
1994	22.9	25.3	11.1	40.7
LIMA METROPOLITANA				
1991	14.8	32.8	5.8	46.6
1994	16.6	21.0	7.2	55.1
COSTA URBANA 2/				
1991	18.0	36.9	7.8	37.3
1994	21.3	27.6	13.6	37.5
SIERRA URBANA				
1991	15.4	37.8	5.0	41.8
1994	9.0	32.6	6.2	52.3
SIERRA RURAL				
1991	47.8	24.9	13.8	13.5
1994	45.2	23.0	18.4	13.3

1/ La estimación corresponde sólo al agregado de los dominios de estudio comunes entre ambas encuestas. Para estimar los datos de 1991 se han utilizado las canastas de consumo de 1994, valorizada a los precios respectivos.

2/ No incluye a Lima Metropolitana.

Nota: La ENNIV 1991 no incluyó a la Costa Rural y a la Selva.

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1991 y 1994.

ANEXO Nº 8

**CAUSAS DE LA MIGRACION SEGUN NIVELES DE POBREZA, 1994
(Porcentaje respecto a la razón de migración)**

Niveles de Pobreza	Total	Razón de la Migración						
		Más Ingresos	Trabajo	Estudio	Matrimonio	Terrorismo	Familiar	Otro
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	38.2	33.5	45.0	20.2	42.4	65.5	38.5	40.3
No pobres	61.8	66.5	55.0	79.8	57.6	34.5	61.5	59.7
Pobres Extremos	26.4	21.0	25.0	9.7	35.1	38.3	28.6	28.6

Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV -

