

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA IV**  
**MADRID**

**“LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR  
PÚBLICO EN LA SITUACIÓN DE POBREZA Y LA  
DESIGUALDAD SOCIAL EN EL PERÚ Y  
SU PROYECCIÓN FUTURA”**

**TESIS DOCTORAL**

**PRESENTADA POR:**  
**DURGA EDELMIRA RAMÍREZ MIRANDA**

**DIRECTOR:**  
**DR. MANUEL NAVARRO LÓPEZ**

**MADRID, 1996**

***“La Pobreza representa un Anacronismo cada vez menos tolerable y una interpelación a la conciencia ética y a la responsabilidad política de todos los que manejan asuntos Públicos.”***

***Enrique Iglesias***

*A mis Padres Justo y Celia, a mis hermanos y hermanas y José Luis, quienes me dieron el valor y el aliento para perseverar en esta tarea.*

# ÍNDICE GENERAL

	Pág. N°
ÍNDICE GENERAL .....	I
ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS.....	X
ÍNDICE DE GRAFICOS ESTADÍSTICOS .....	XIX
AGRADECIMIENTO .....	XIX
ABREVIATURAS, SIGNOS,	
SÍMBOLOS UTILIZADOS .....	XXV
INTRODUCCIÓN .....	XXVIII

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

INTRODUCCIÓN .....	1
1. MARCO TEÓRICO .....	2
1.1 Pobreza y Desigualdad .....	2
1.1.1. El Concepto Sociológico de la Pobreza a través del tiempo. ....	4
1.1.2. Teorías sobre Pobreza.....	13

1.1.2.1. Análisis de las distintas Teorías.....	13
1.1.2.2. Definición Operativa de Pobreza.....	16
1.1.2.3. El Concepto de Pobreza y de Necesidades Humanas Básicas.....	19
1.1.3. Identificación y Características del Modo de Vida de los Pobres.....	24
1.2. Sector Público.....	27
1.2.1. Las Teorías sobre la Intervención del Estado.....	27
1.2.2. Aspectos Teóricos del Sector Público.....	29
1.2.3. Las Funciones del Sector Público.....	31
1.2.4. Sector Público en una Economía Mixta.....	36
1.2.5. La Política Fiscal.....	40
1.2.5.1. El Ingreso Público.....	41
1.2.5.2. Gasto Público.....	43
1.2.5.3. El Presupuesto Público.....	43
1.2.6. Política Social.....	45
1.2.7. Gasto Social.....	48
1.2.7.1. Concepto y Medición del Gasto Social.....	49
1.2.7.2. Principales Indicadores.....	50
1.3. Breve Comentario de los Estudios sobre la Pobreza y la Desigualdad ..	53
1.3.1. A Nivel Latinoamericano y El Caribe.....	54
1.3.2. A Nivel Perú.....	55
1.3.2.1. Estudios sobre la Distribución del Ingreso en los Setenta.....	56
1.3.2.2. Aproximación a la Pobreza en los Ochenta.....	60
1.3.2.3. Estudios de la Pobreza a inicios de los Noventa.....	75
1.3.2.4. Comentarios Finales.....	87

2. MARCO METODOLÓGICO.....	90
2.1 Metodologías Utilizadas para la Medición de la Pobreza.....	90
2.1.1.1. A nivel de América Latina y El Caribe.....	90
2.1.1.2. Descripción y Evaluación Crítica.....	94
2.1.1.3. El Método Integrado de Medición de la Pobreza.....	95
2.1.2. Comentarios sobre los Métodos utilizados para la Medición.	
de la Pobreza en el Perú.....	98
2.1.2.1. La Medición de la Pobreza: Elementos Generales.....	99
2.1.2.2. El Método del Ingreso : Medición de la Pobreza.....	107
2.1.2.3. Métodos de Medición y su Utilidad.....	115
2.1.3. Comentarios a los Métodos Empleados.....	117
2.2. Metodología Utilizada para el Presente Estudio.....	119
2.2.1. Cobertura del Estudio.....	120
2.2.2. Los Datos Secundarios.....	123
2.2.3. Entrevistas en profundidad.....	125
2.2.4. Técnicas de Encuesta.....	125
2.2.4.1. Cuestionario de las Encuestas a nivel de la Población Pobre.....	125
2.2.4.2. Cuestionario a nivel de la Población Ocupada.....	128
2.2.5. Prospectiva: Método Delphi.....	128
2.2.5.1. Objetivo.....	129
2.2.5.2. Método.....	129

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ**

INTRODUCCIÓN.....	131
1. SITUACIÓN PANORÁMICA DE POBREZA Y DESIGUALDAD .....	131
1.1. Latino América y el Caribe en el Contexto Mundial.....	131
1.2. Evaluación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, según, Medición integrada de la pobreza (MIP) 1986-1990 y su Proyección al 2000.....	137
2. PERFIL DE LA POBREZA EN EL PERÚ.....	149
2.1. Población Pobre.....	149
2.2. Acceso a los Servicios Básicos.....	167
2.2.1. Empleo y Ocupación de los Jefes.....	168
2.2.1.1. Empleo.....	168
2.2.1.2. Ocupación de los Jefes de Hogares Pobres.....	170
2.2.2. Vivienda.....	175
2.2.3. Educación.....	178
2.2.4. Salud.....	187
2.3. Resumen.....	192

3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PERUANA SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD .....	192
3.1 Percepción de la Población Pobre sobre su situación. ....	193
3.1.1. Características de la Población Pobre encuestada. ....	194
3.1.2. Lugar de Residencia y Status Socio Económico.....	196
3.1.3. Composición Familiar y Origen Geográfico.....	197
3.1.4. Ingreso Económico y la forma como la distribuyen. ....	198
3.1.5. Vivienda. ....	202
3.1.6. Educación.....	206
3.1.7. Salud y Asistencia Social.....	209
3.2 PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS Y DE LOS ESPECIALISTAS CON LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE.....	211
3.2.1. Percepción de las Personas Involucradas con la situación de la Población Pobre en los lugares de estudio.....	214
3.2.2. Percepción de los Especialistas sobre la Pobreza y la Desigualdad Social.....	215
3.2.2.1. Percepción de los Especialistas.....	216
3.2.2.2. Percepción de los Directores y Asesores de la situación de los Sectores: Educación, Salud y Vivienda.....	219
3.3. La Percepción de la Desigualdad Social en el Perú.....	228
3.3.1. Percepción de la Desigualdad.....	229
3.3.2. La Igualdad de Oportunidades y el Éxito Social.....	233
3.3.3. Las razones de las Desigualdades.....	236

3.3.4. Las Diferencias Económicas.....	239
3.3.5. Conflicto y Movilidad Social.....	247
3.3.6. Tipo de Sociedad Peruana. ....	250
3.4. Conclusión.....	252

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES**

INTRODUCCIÓN .....	254
1. LA POLITICA MACROECONÓMICA.....	255
1.1. Evolución de la Economía Peruana .....	257
1.2. Las Principales Políticas Aplicadas. ....	259
1.2.1. Política Comercial y Cambiaria.....	259
1.2.2. Precios Relativos Internos.....	262
1.2.3. Política Tributaria.....	263
1.2.4. Controles de Precios. ....	269
1.2.5. Política Salarial y Laboral.....	269
1.2.5.1. Remuneración Mínima Vital.....	272
1.2.5.2. Remuneración y Empleo en el Sector Público.....	274
1.2.5.3. Flexibilización del Mercado Laboral.....	276
1.2.5.4. Sistema de Pensiones.....	278
1.2.6. Política Crediticia.....	280
1.2.7. Política respecto de las Tierras Agrícolas.....	283
1.2.8. Política respecto de la Tecnología Agropecuaria. ....	285

2. EFECTOS SOCIALES DE LA POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA .....	286
2.1. Empleo .....	287
2.2. Sueldos y Salarios .....	289
2.3. Precios Agrícolas e Ingresos Campesinos.....	289
2.4. Desigualdad y Pobreza .....	291
3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES .....	292
3.1. A Nivel de la Población .....	292
3.2. A nivel de los Especialistas.....	295

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA**

INTRODUCCIÓN.....	300
1. GASTO SOCIAL.....	302
1.1. Los Gastos Sociales en el Contexto del Gasto Público.....	302
1.2. Gasto Social Real .....	306
1.3. Gastos Social en relación al Producto Bruto Interno (PBI) .....	307
1.4. Gastos Social según Sectores .....	308
1.4.1. Educación.....	309
1.4.1.1. Indicadores de Educación.....	309
1.4.1.2. Gasto Público en Educación.....	319
1.4.1.3. Gasto Público en Educación 1985-1992.....	324

1.4.2. Salud.....	330
1.4.2.1. Indicadores de la situación de salud en el Perú.....	330
1.4.2.2. Gasto Público en Salud 1970-1991.....	334
1.4.2.3. Gasto Público en Salud 1991-1992.....	340
1.4.2.4. Distribución Regional del Gasto en Salud.....	343
1.5. Gasto Social Básico 1994-1995.....	349
2. PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA.....	352
2.1. Período 1980 y 1985.....	352
2.2. Período 1985 y 1988.....	353
2.3. Período 1990 y 1995.....	354
2.4. Programas Sociales Existentes.....	358
3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL GASTO SOCIAL.....	360
4. PERCEPCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS SOBRE GASTO SOCIAL.....	361
5. RESUMEN.....	363

## CAPÍTULO QUINTO

### LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

INTRODUCCIÓN .....	365
1. EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	366
1.1. La Evolución del Sector Público.....	366
1.1.1. Período 1970 - 1985.....	367
1.1.2. Período 1985 - 1995.....	371
1.2. Efectos del Comportamiento Económico del Sector Público.....	374
1.2.1. Características Financieras del Sector Público.....	375
1.2.2. La Política Fiscal y la Estabilización.....	377
1.2.3. Efectos Sociales.....	378
2. TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL.....	381
2.1. Crecimiento Económico Futuro del Perú dentro del contexto de los Países Desarrollados (1995 - 2005).....	381
2.2. Tendencia Futura del Sector Público (1995-2005).....	382
2.3. Tendencia Futura del Gasto Social, según Sectores (1995 - 2005).....	383
2.4. Efectos de la Política Económica en términos de Desigualdad y Pobreza dentro de Diez años (1995 - 2005).....	385
3. VALORACIÓN A LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DELPHI.....	386

CONCLUSIONES .....	389
GLOSARIO DE TÉRMINOS .....	407
BIBLIOGRAFÍA .....	412
ANEXOS	
I. Tablas Estadísticas .....	434
II. Gráficos Estadísticos .....	463
III. Procedimientos de la Metodología Aplicada .....	468
IV. Formularios de los Instrumentos de Recolección de Datos .....	478

# ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS

TABLA		PÁGINA
<b><u>Tabla N°1:</u></b>	ESTIMACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1986-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGÚN <u>M.I.P.</u> (En Miles).	139
<b><u>Tabla N°2:</u></b>	ESTIMACIÓN ALTERNATIVA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1995-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P. Sin Crecimiento Del PIB Per cápita ( En Miles).	142
<b><u>Tabla N°3:</u></b>	HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA, SEGÚN N.B.I. EN 11 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.	145
<b><u>Tabla N°4:</u></b>	LA POBREZA EN ALGUNOS PAÍSES DE A.L. SEGÚN MEDICIÓN INTEGRAL DE LA POBREZA POR ÁREA RURAL Y URBANA.	147
<b><u>Tabla N°5:</u></b>	POBLACIÓN URBANA Y RURAL DEL PERÚ 1994 (Distribución Porcentual).	149
<b><u>Tabla N°6:</u></b>	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ (Porcentaje de la Población).	152
<b><u>Tabla N°7:</u></b>	INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994, (Porcentaje Respecto a la Población de cada Área).	154
<b><u>Tabla N°8:</u></b>	DESCOMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS (Porcentaje).	157

<b><u>Tabla N°9:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1994 (Porcentaje Respecto a la Población Total de Pobres).	157
<b><u>Tabla N°10:</u></b>	POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991.	435
<b><u>Tabla N°11:</u></b>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y SEXO, 1991.	436
<b><u>Tabla N°12:</u></b>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y POBREZA, 1991.	436
<b><u>Tabla N°13:</u></b>	MAPA DE POBREZA.	160
<b><u>Tabla N°14:</u></b>	MAPA DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS: PRINCIPALES INDICADORES, 1993.	437
<b><u>Tabla N°15:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS (%).	162
<b><u>Tabla N°16:</u></b>	POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	438
<b><u>Tabla N°17:</u></b>	POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	438
<b><u>Tabla N°18:</u></b>	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN CARENCIAS 1991 - 1994 (Porcentaje de la Población).	166
<b><u>Tabla N°19:</u></b>	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1994 (Porcentual).	169

<b><u>Tabla N°20:</u></b>	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1994.	170
<b><u>Tabla N°21:</u></b>	PERÚ: INDICADORES DE POBREZA EN LOS INGRESOS LABORALES, 1975 al 1992, (Índice 1985 - 100).	439
<b><u>Tabla N°22:</u></b>	TASA DE DESEMPLEO Y TASA BRUTA DE ACTIVIDAD POR ÁREAS GEOGRÁFICAS Y SEXO, 1991.	440
<b><u>Tabla N°23:</u></b>	POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS POR UNA RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, CATEGORÍA OCUPACIONAL Y SEXO, 1991.	440
<b><u>Tabla N°24:</u></b>	PEA OCUPADA DE 6 AÑOS Y MAS, POR OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, 1991. (Porcentaje de Lima).	441
<b><u>Tabla N°25:</u></b>	OCUPACIÓN DEL JEFE EN HOGARES POBRES: LIMA METROPOLITANA (En Porcentajes).	171
<b><u>Tabla N°26:</u></b>	ÍNDICE DE POBREZA ABSOLUTA SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR.	442
<b><u>Tabla N°27:</u></b>	ÍNDICE DE POBREZA EXTREMA SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR.	443
<b><u>Tabla N°28:</u></b>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991.	444
<b><u>Tabla N°29:</u></b>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991.	445

<b><u>Tabla N°30:</u></b>	JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991.	446
<b><u>Tabla N°31:</u></b>	JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1991.	447
<b><u>Tabla N°32:</u></b>	HOGARES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN TIPOS DE VIVIENDA, 1991.	448
<b><u>Tabla N°33:</u></b>	HOGARES POR MATERIAL DE TECHOS DE LA VIVIENDA, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, 1991.	449
<b><u>Tabla N°34:</u></b>	HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	449
<b><u>Tabla N°35:</u></b>	HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA SEGÚN NIVELES DE POBREZA.	449
<b><u>Tabla N°36:</u></b>	CONDICIONES DE LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN POBRE (1994).	177
<b><u>Tabla N°37:</u></b>	HOGARES POR CLASIFICACIÓN DEL MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO Y NIVELES DE POBREZA 1991 - 1994 (Porcentaje).	179
<b><u>Tabla N°38:</u></b>	ABASTECIMIENTO DE AGUA, DESAGÜE, ALUMBRADO Y COMBUSTIBLE POR NIVELES DE POBREZA, 1994, (Porcentaje).	180
<b><u>Tabla N°39:</u></b>	POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, 1994.	181
<b><u>Tabla N°40:</u></b>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN EDAD. 1991.	450

<b><u>Tabla N°41:</u></b>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, 1991.	451
<b><u>Tabla N°42:</u></b>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS, POR NIVELES EDUCATIVOS, 1994, (Porcentaje).	185
<b><u>Tabla N°43:</u></b>	POBLACIÓN QUE ESTUVO ENFERMA SEGÚN NIVELES DE POBREZA 1994, (Porcentaje).	187
<b><u>Tabla N°44:</u></b>	CONSULTA DE LA POBLACIÓN ENFERMA Y ACCIDENTADA, 1994, (Porcentaje).	190
<b><u>Tabla N°45:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTO POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	452
<b><u>Tabla N°46:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTÓ POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN NIVEL DE POBREZA Y DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	452
<b><u>Tabla N°47:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN TIEMPO DE MOVILIDAD HASTA EL LUGAR DE LA CONSULTA, 1991 y 1994.	453
<b><u>Tabla N°48:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 y 1994.	453
<b><u>Tabla N°49:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 y 1994.	453

<b><u>Tabla N°50:</u></b>	POBLACIÓN POBRE ENCUESTADA POR GRADO DE INSTRUCCIÓN Y SEXO.	194
<b><u>Tabla N°51:</u></b>	POBLACIÓN POBRE POR EDAD Y GRADO DE INSTRUCCIONES.	195
<b><u>Tabla N°52:</u></b>	STATUS SOCIOECONÓMICO POR LUGAR DE RESIDENCIA.	196
<b><u>Tabla N°53:</u></b>	COMPOSICIÓN FAMILIAR Y ORÍGEN GEOGRÁFICO.	197
<b><u>Tabla N°54:</u></b>	INGRESO ECONÓMICO POR COMPOSICIÓN FAMILIAR.	198
<b><u>Tabla N°55:</u></b>	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (En Porcentaje).	199
<b><u>Tabla N°56:</u></b>	TIPO DE ALIMENTACIÓN Y LUGAR DE CONSUMO DE SUS ALIMENTOS.	201
<b><u>Tabla N°57:</u></b>	TIPO DE VIVIENDA POR UBICACIÓN DE LA VIVIENDA.	203
<b><u>Tabla N°58:</u></b>	TIPO DE MATERIAL DE LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA.	203
<b><u>Tabla N°59:</u></b>	SERVICIOS CON QUE CUENTA LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA.	203
<b><u>Tabla N°60:</u></b>	NÚMERO DE FAMILIAS QUE OCUPAN POR PROPIEDAD DE LA VIVIENDA.	205
<b><u>Tabla N°61:</u></b>	NÚMERO DE CUARTOS Y PROMEDIO DE PERSONAS QUE LA OCUPAN.	206
<b><u>Tabla N°62:</u></b>	NÚMERO DE HIJOS POR MIEMBROS DE FAMILIAS QUE ESTUDIAN.	207
<b><u>Tabla N°63:</u></b>	LUGAR DE ESTUDIO POR SEXO.	208
<b><u>Tabla N°64:</u></b>	ASISTENCIA MEDICA POR SEXO.	209
<b><u>Tabla N°65:</u></b>	PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL.	210

<b><u>Tabla N°66:</u></b>	OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ.	230
<b><u>Tabla N°67:</u></b>	LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS, 1985 - 1995.	230
<b><u>Tabla N°68:</u></b>	OPINIONES SOBRE SI EL GOBIERNO DE LA NACIÓN HA TOMADO MEDIDAS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES, 1994 - 1995.	232
<b><u>Tabla N°69:</u></b>	OPINIÓN SOBRE LOS VALORES DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL O IGUALDAD SOCIAL, 1995.	233
<b><u>Tabla N°70:</u></b>	OPINIÓN SOBRE CUANTO DEBERÍA GANARSE POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES.	241
<b><u>Tabla N°71:</u></b>	¿ QUIENES DEBEN PAGAR LOS IMPUESTOS ALTOS ?.	245
<b><u>Tabla N°72:</u></b>	AUTOPOSICIONAMIENTO DE STATUS SOCIAL EN UNA ESCALA DE 10 PUNTOS, 1994 - 1995 (Siendo 1 la Posición más Alta y 0 la más Baja).	245
<b><u>Tabla N°73:</u></b>	OPINIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE SUS INGRESOS, 1994 - 1995.	246
<b><u>Tabla N°74:</u></b>	INGRESOS Y NIVEL DE VIDA ACTUAL COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD, 1994 - 1995.	246
<b><u>Tabla N°75:</u></b>	STATUS DE SU TRABAJO COMPARADOS CON LA DEL PADRE.	247
<b><u>Tabla N°76:</u></b>	ESTUDIOS Y FORMACIÓN ACTUAL COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD, 1994 - 1995.	248

<b><u>Tabla N°77:</u></b>	PERÚ: INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO 1979-1992.	454
<b><u>Tabla N°78:</u></b>	INFLACIÓN, DEVALUACIÓN, COMBUSTIBLES Y CANTIDAD DE DINERO (Promedio Mensuales).	455
<b><u>Tabla N°79:</u></b>	INFLACIÓN ACUMULADA PERÍODO 1985 - 1994 (Variación Acumulada)	258
<b><u>Tabla N°80:</u></b>	PRODUCTO BRUTO INTERNO (Variaciones Porcentuales con Respecto a Similar Periodo Año Anterior).	456
<b><u>Tabla N°81:</u></b>	OPERACIONES CAMBIARIAS E INDICADORES DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL. (Promedios Mensuales en Millones de Dólares).	457
<b><u>Tabla N°82:</u></b>	NIVEL DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRECIOS RELATIVOS (Promedio Julio 89/Junio 90=100).	458
<b><u>Tabla N°83:</u></b>	PERÚ: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN TIPO DE IMPUESTO: 1985 - 94. (Estructura Porcentual).	265
<b><u>Tabla N°84:</u></b>	PERÚ: COEFICIENTES DE PRESIÓN TRIBUTARIA 1985 -1994.	267
<b><u>Tabla N°85:</u></b>	PERÚ: INFLACIÓN, INGRESOS, EMPLEO Y HUELGAS.	459
<b><u>Tabla N°86:</u></b>	PERÚ: GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1975 - 1992 (A Precios de 1979 y Porcentajes).	302
<b><u>Tabla N°87:</u></b>	PROGRAMACIÓN DEL GASTO PUBLICO DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO (% del PBI).	304
<b><u>Tabla N°88:</u></b>	PERÚ: GASTO PUBLICO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL: 1994 - 95. (Estructura Porcentual).	305

<b><u>Tabla N°89:</u></b>	PERÚ: GASTO EJECUTADO DEL ESTADO EN EL ÁMBITO SOCIAL Y PRINCIPALES INDICADORES, 1986 - 1993 (Miles de Nuevos Soles).	460
<b><u>Tabla N°90:</u></b>	PERÚ: PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 1991 - 1993. (Cifras Relativas).	310
<b><u>Tabla N°91:</u></b>	ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (En Millones).	310
<b><u>Tabla N°92:</u></b>	ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA PÚBLICO NACIONAL (Tasa de Crecimiento Promedio Anual).	311
<b><u>Tabla N°93:</u></b>	PERÚ: MATRICULA ESCOLAR SEGÚN NIVELES Y MODALIDADES 1990 - 1991 (Porcentaje).	314
<b><u>Tabla N°94:</u></b>	ASISTENCIA A CENTROS DE ESTUDIO POR AÑOS CUMPLIDOS 1990 - 1991. (Porcentaje).	315
<b><u>Tabla N°95:</u></b>	ÍNDICE DE PROMOCIÓN, REPITENCIA Y DESERCIÓN, NIVEL PRIMARIO 1985 - 1990.	317
<b><u>Tabla N°96:</u></b>	TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS SEGÚN ÁREA Y SEXO. (Miles y Porcentajes).	318
<b><u>Tabla N°97:</u></b>	TASA DE ANALFABETISMO AÑO 1990 - 1993.	319
<b><u>Tabla N°98:</u></b>	PRESUPUESTO EJECUTADO PARA EL SECTOR EDUCACIÓN 1990 - 1994 (Miles de Soles).	321
<b><u>Tabla N°99:</u></b>	EJECUCIÓN DEL GASTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN POR UNIDADES PRESUPUESTALES AÑOS 1990, 1991 Y 1992, (Soles del 90).	461

<b><u>Tabla N°100:</u></b>	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (En Miles de Soles de 1990).	462
<b><u>Tabla N°101:</u></b>	EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL PBI.	322
<b><u>Tabla N°102:</u></b>	ACTIVIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA. (Gasto en Miles de Nuevos Soles del 90 y Actividades en Porcentajes).	324
<b><u>Tabla N°103:</u></b>	PRESUPUESTO EJECUTADO SECTOR EDUCACIÓN 1985 - 91 (En Miles de Soles de 1990).	326
<b><u>Tabla N°104:</u></b>	TITULACIÓN DE DOCENTES EN EL PERÚ 1990.	329
<b><u>Tabla N°105:</u></b>	TASAS DE MORTALIDAD EN AMÉRICA LATINA (Año 1989).	332
<b><u>Tabla N°106:</u></b>	GASTO PÚBLICO REAL EN SALUD 1970 - 1991.	335
<b><u>Tabla N°107:</u></b>	MINISTERIO DE SALUD: ESTRUCTURA DEL GASTO SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PARTIDAS GENÉRICAS, (En Porcentajes).	337
<b><u>Tabla N°108:</u></b>	INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS: MINSAL, 1991.	339
<b><u>Tabla N°109:</u></b>	GASTO EN SALUD: VARIACIONES PORCENTUALES DEL PRESUPUESTO REAL 1991 / 1990.	340
<b><u>Tabla N°110:</u></b>	VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS, 1990 - 1991.	344
<b><u>Tabla N°111:</u></b>	VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS, 1991 - 1992.	346
<b><u>Tabla N°112:</u></b>	GASTO PER CÁPITA A NIVEL DE DEPARTAMENTOS, 1990 - 1992.	347

<b><u>Tabla N°113:</u></b>	PRESUPUESTO EJECUTADO DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD: TOTAL NACIONAL (En Miles de Nuevos Soles de 1990).	349
<b><u>Tabla N°114:</u></b>	PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO DEL PROGRAMA DE MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN SECTOR Y PROGRAMAS, 1994 - 95 (En Nuevos Soles).	350
<b><u>Tabla N°115:</u></b>	PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1993 - 1995 (Millones de S/).	355
<b><u>Tabla N°116:</u></b>	PERÚ: PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: 1993 - 95 (Millones de Nuevos Soles).	356
<b><u>Tabla N°117:</u></b>	PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, SEGÚN UNIDAD EJECUTORA, 1993 - 1995.	357

# ÍNDICE DE GRÁFICOS ESTADÍSTICOS

GRÁFICO	PÁGINA
<b><u>Gráfico N°1:</u></b> ESTIMACIÓN DEL NUMERO DE POBRES EN AMÉRICA LATINA 1986 - 2000, POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.	139
<b><u>Gráfico N°2:</u></b> ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMÉRICA LATINA 1986 - 2000, POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.	143
<b><u>Gráfico N°3:</u></b> PROYECCIONES DEL NÚMERO DE POBRES (M.I.P.), SEGÚN ESCENARIOS DE CRECIMIENTO. L.A. 1990-2000.	143
<b><u>Gráfico N°4:</u></b> INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN 8 PAÍSES DE A. L., SEGÚN M.I.P. (Alrededor de 1985).	148
<b><u>Gráfico N°5:</u></b> EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1985, 1991, 1994 (Porcentaje Respecto de la Población Nacional en Situación de Pobreza).	153
<b><u>Gráfico N°6:</u></b> DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1994 (Porcentaje Respecto al Total de Pobres).	155
<b><u>Gráfico N°7:</u></b> DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ, 1994, (Porcentaje Respecto al Total de Pobres Extremos).	156
<b><u>Gráfico N°8:</u></b> POBREZA URBANA Y RURAL 1985 -1994, (Porcentaje de la Población de Cada Área de Situación de Pobreza).	159
<b><u>Gráfico N°9:</u></b> MAPA DE POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTOS.	464
<b><u>Gráfico N°10:</u></b> POBREZAS Y CARENCIAS 1994 (Distribución Porcentual).	165
<b><u>Gráfico N°11:</u></b> POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	465



<b><u>Gráfico N°24:</u></b> NIVELES DE CONFLICTO ENTRE GRUPOS, 1994 - 1995.	349
<b><u>Gráfico N°25:</u></b> OPINIÓN SOBRE EL TIPO DE SOCIEDAD PERUANA.	351
<b><u>Gráfico N°26:</u></b> INFLACIÓN ACUMULADA, 1985 - 1995.	258
<b><u>Gráfico N°27:</u></b> PRODUCTO BRUTO INTERNO, CRECIMIENTO 1985 - 1995.	467
<b><u>Gráfico N°28:</u></b> INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1990 - 1994.	266
<b><u>Gráfico N°29:</u></b> PRESIÓN TRIBUTARIA: 1990 - 94, (Porcentaje del PBI).	268
<b><u>Gráfico N°30:</u></b> RELACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS/PBI 1985 - 1995.	270
<b><u>Gráfico N°31:</u></b> INGRESOS TRIBUTARIOS 1985 - 1995 ESTRUCTURA PORCENTUAL.	271
<b><u>Gráfico N°32:</u></b> OPINIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO, 1980- 1995.	293
<b><u>Gráfico N°33:</u></b> OPINIÓN SOBRE EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL.	294
<b><u>Gráfico N°34:</u></b> OPINIÓN A LA PROPOSICIÓN: EXISTEN FRAUDE FISCAL EN LOS GRUPOS DE EMPRESARIOS Y LOS PROFESIONALES, 1994 - 1995.	295
<b><u>Gráfico N°35:</u></b> CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO 1993 - 1995.	304
<b><u>Gráfico N°36:</u></b> PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL, 1986 - 1993 (Soles de 1989 = 100).	306
<b><u>Gráfico N°37:</u></b> PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL/PBI 1986 - 1993.	307
<b><u>Gráfico N°38:</u></b> PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL/GASTO TOTAL 1986-1993.	308

<b><u>Gráfico N°39:</u></b> PERÚ: PRESUPUESTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN SECTOR, 1994 (Porcentaje).	351
<b><u>Gráfico N°40:</u></b> PERÚ: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1993 - 1995.	358

## AGRADECIMIENTO

Un necesario y justo deber de gratitud me obliga a dejar constancia al inicio de este trabajo de las personas e instituciones que han hecho posible la elaboración del mismo.

En primer lugar, quiero mencionar al Director de esta tesis, Profesor Doctor Don. Manuel Navarro López, sin cuyo apoyo y confianza en mi trabajo difícilmente hubiese podido finalizar esta obra. Su dirección me ha permitido beneficiarme de su vasto dominio de la disciplina, que ha constituido para mi en inmejorable ejemplo de rigurosidad y de respeto hacia los planteamientos científicos ajenos.

Igualmente deseo manifestar mi profunda gratitud al Doctor José Luis Lampreave Pérez, que representa mi nexo inicial con la universidad y quien me facilitó y me admitió dentro de su proyecto de Investigación para que tuviera la beca de Formación de Personal Investigador otorgada por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. De él, me llevo mucha experiencia, su rigor y su honestidad científica y humana, que ha puesto de manifiesto en sus observaciones sobre el presente trabajo. Siempre le tendré como ejemplo en el ejercicio de mi carrera profesional.

Al magisterio de ambos se debe, sin duda alguna, los aciertos y aportaciones que puedan encontrarse en este trabajo. Quiero igualmente agradecer su apoyo y comprensión a mi hermano Ridberth Ramírez Miranda, que con su amplio conocimiento en Economía me ha ofrecido consejos de gran valor para la realización de la misma y, por estar siempre alentándome y dándome seguridad en el trabajo. Así mismo, agradezco a mis hermanas Edna y Martha, por haberme apoyado en todo

momento. En este mismo sentido agradezco la valiosa colaboración, confianza y validación Profesional que me ha dado Don Fernando de Salas, Rector de la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI).

Al mismo tiempo quiero agradecer a mi amiga María Carmen Quesada y a mi colega Lic. Petra Alfaro por su disponibilidad y ayuda brindada en la corrección de este trabajo, y al personal administrativo y docente del departamento de Economía IV en la Facultad de Derecho en la persona de su Director Dr. Francisco Cabrillo Rodríguez y especialmente a mis amigos Cristina, Sonia, Rocio, Ascensión Pérez, secretaria del Instituto de Derechos Humanos, a Nora Vargas, a mi sobrino Edgar Ivo . Junto a ellos, no puedo olvidar el reconocimiento hacia las distintas personas que a lo largo de estos años de la investigación que he realizado, han trabajado conmigo en los distintos lugares: Universidades, Institutos de Investigación, Organismos Internacionales.

En el mismo sentido quiero agradecer al Sr. Rector Arq. Santiago Agurto Calvo y al Secretario General Dr. Eckerman Panduro de la Universidad Nacional “Federico Villareal” de Lima-Perú por haberme apoyado brindándome la posibilidad de estudiar en España, que como profesora de dicha Universidad les estoy hondamente agradecida.

Para finalizar, he de llamar la atención sobre el hecho de que la realización del presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo material de la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia de España por haberme concedido la Beca de Formación de Personal Investigador. Así mismo al personal del Servicio de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid. Ha dichas Instituciones deseo hacerles llegar, desde estas líneas mi agradecimiento eterno y mi compromiso de aplicar lo aprendido en mi quehacer profesional.

# ABREVIATURAS, SIGNOS Y SÍMBOLOS UTILIZADOS

## A.- ANOTACIONES DEL AÑO O PERÍODO DE REFERENCIA

1995 Año Civil

1985-93 Período de años civiles consecutivos

1989-1993 Período de años civiles no consecutivos

1993/1992 Variación entre los dos periodos considerados

## B.- ABREVIATURAS

A.F.P.	Administración de Fondos de Pensiones
A.L.C.	América Latina y El Caribe
B.C.R.	Banco Central de Reserva
B.I.D.	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CELADE	Centro de Estudios Latinoamericano para el Desarrollo
CNSE	Canasta Normativa Alimentaria
CNSE	Canasta Normativa de Satisfacciones Esenciales
CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
COOPOP	Sistema de Cooperación Popular
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
ECASA	Empresa de Comercialización de Arroz
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENNIV	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida

FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Compensación y Desarrollo Social
IGV	Impuesto General a las Ventas
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INAPMAS	Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INP	Instituto Nacional de Planificación
IPC	Impuesto de Promoción al Consumo
IPM	Impuesto de Promoción Municipal
IRPF	Impuesto sobre las Personas Físicas
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LP	Línea de Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MIP	Medición Integral de la Pobreza
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NBS	Necesidades Básicas Satisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PAD	Programa de Asistencia Directa

APIT	Programa de Apoyo Temporal
PEA	Población Económicamente Activa
PEO	Población Económicamente Activa Ocupada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRSP	Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza
RMV	Remuneración Mínima Vital

### C.- SIGNOS Y SIMBOLOS

,	Separación de decimales
...	Información no disponible
US\$	Dólares americanos
S/.	Soles peruanos
/	Llamada de pie de la Tabla para aclarar indicaciones
P/	Cifras preliminares
E/	Cifras estimadas

## INTRODUCCION

Haciendo un balance del siglo XX, que estamos por concluir, encontramos que se han realizado una serie de transformaciones propuestas, las cuales han tenido lugar en el plano político, social y económico y otras en la esfera cultural y en la transformación tecnológica.

Éste es un mundo integrado en lo cultural, en lo comunicacional y en lo productivo donde, a diferencia de la guerra fría, la hegemonía internacional no está en el campo de la seguridad y el potencial militar, sino en la capacidad e innovación técnica, de reestructuración industrial, de reorganización financiera y finalmente, de competitividad comercial; es en estos dos ejes en los que se mueve América Latina y por ende Perú. En esta región, en los años 80, se vivieron tiempos de retroceso económico y avance político; en relación al avance político, se dio paso a la democracia después de tener dictaduras militares, se recuperó la soberanía popular y la posibilidad de elegir se estableció. En lo económico, desde 1982 a 1990, se tuvo que financiar el pago de la deuda externa con enorme sacrificio colectivo, con políticas de ajuste que significaron grandes penurias y desesperanza para mucha gente. Los años 90, en cambio, están marcados por el signo opuesto; son tiempos de recuperación relativa de las capacidades productivas, pero con menores expectativas políticas.

Los modelos políticos y económicos aplicados en la década de los 80, y las visiones del nuevo pensamiento liberal originaron espacios significativos de modernidad, pero al

mismo tiempo se acentuaron las desigualdades y colocaron en condiciones de mayor pobreza a todos los que no fueron capaces de hacerse parte de estos pequeños circuitos de la modernización.

Las nociones del norte y sur, de mundo rico y mundo pobre, de prosperidad y atraso; nociones planetarias de los años 70, se convirtieron en nociones regionales a principio de los 90. A medida que la década avanza y como producto de los sectores de modernidad que se establecen en los países americanos, los grados de disparidad entre modernidad y atraso, y la distribución del ingreso regresivo en lo interno han determinado estallidos sociales que han puesto en tela de juicio la proyección de los modelos políticos desarrollados desde el Estado.

En torno a esta nueva noción del norte y el sur, a este nuevo alcance del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericano, al impacto sobre el cambio y la pobreza que proyecta el modelo implantado en los años 80, con sus rasgos de acentuación de la heterogeneidad estructural en los años recientes, se plantea la necesidad de hacer un estudio sobre la economía del sector público en relación a la pobreza y desigualdad social que existe en el seno de estas sociedades.

Sabemos que, hasta principios del siglo XX, era frecuente que el gobierno cuidará fundamentalmente: la seguridad y defensa de los ciudadanos, así como sus derechos de propiedad, garantizando las condiciones para que las actividades puramente económicas se desarrollaran sin obstáculos. La función del Estado consistía en el establecimiento de un marco jurídico-constitucional en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema.

En el Siglo XX, las funciones públicas se han ampliado y diversificado, y el Estado se ha convertido en un verdadero agente económico, situación por la cual actualmente

está enfrentando una serie de problemas. Así, en la mayoría de los países del mundo, existe un debate sobre el equilibrio adecuado entre sector público y privado, y en cada uno se está dando una respuesta distinta a esta situación. Los profesionales de las ciencias sociales están interesados por investigar el comportamiento del sector público, ya que las decisiones gubernamentales están afectando de diferentes maneras a las instituciones y a los individuos. Por ejemplo, las decisiones más importantes afectan al gasto público, a los impuestos y a las varias normas y disposiciones que influyen en el bienestar social. Así mismo, en los últimos años, se está viviendo en el seno de muchas sociedades una situación de pobreza y de una marcada desigualdad social, en parte por la actuación del sector público. Precisamente, esta situación motivó realizar esta tesis doctoral titulada *“Los Efectos de la Economía del Sector Público en la Situación de Pobreza y Desigualdad Social en el Perú y su Proyección Futura”*.

La inquietud por realizar este trabajo de investigación nace justamente del afán de buscar una explicación a lo que está ocurriendo en el Perú y, así, ver, desde la perspectiva sociológica, los problemas que conllevan políticas económicas desde el Estado, en el interior del país y sus repercusiones en el exterior. Situación que nos llevó a plantearnos los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la base teórica y metodológica que nos permita explicar la situación de Pobreza y desigualdad social en la que están inmersas muchas sociedades, y sobre las políticas económicas del sector público ?.

¿Cuál es la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú, qué percepción tiene la población peruana de esta situación y la población pobre de su situación de Pobreza?.

¿Qué efectos ha tenido las políticas económicas, en los últimos años, en el incremento de la pobreza y desigualdad social en el Perú?

¿Qué tratamiento se ha dado al gasto social para aliviar la situación de pobreza existente en el Perú?

¿Cuál es la prospectiva de la política económica del Sector Público en términos de pobreza y desigualdad social y qué tendencias sociales tendrá en el 2005?

Para responder a estos interrogantes nos planteamos los siguientes objetivos:

*OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:*

*El Objetivo fundamental consistió en identificar el marco teórico y metodológico de la investigación que nos permitió explicar el problema de la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú, objeto específico de nuestro análisis, y los objetivos específicos fueron:*

*1.- Identificar la situación de pobreza y desigualdad social existente y la percepción de esta situación que tiene la población Peruana.*

*2.- Determinar si las políticas económicas aplicadas han sido las causantes del incremento de la pobreza y desigualdad social en el Perú en los últimos años.*

*3.- Describir si el gasto social, efectuado por el Estado, está orientado a limar la pobreza y la desigualdad social existente.*

*4.- Identificar los efectos de la economía del Sector Público y su tendencia futura en la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú.*

Hay que resaltar y aclarar que si bien la pobreza en el Perú es un fenómeno estructural que se ha mantenido a lo largo de su historia, en los últimos años la relevancia de la crisis económica agudizó la magnitud de la pobreza llevándola a niveles de extrema pobreza a más de la mitad de la población.

El Trabajo se ha estructurado en torno a cinco Capítulos.

En el Primer Capítulo; se aborda el marco Teórico y Metodológico, que es la base sustancial de toda investigación. En la parte Teórica se han determinado los conceptos esenciales que giran a lo largo del trabajo de Investigación; primero, sobre la pobreza y la desigualdad: Puntualizando el concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo, las Teorías de Pobreza, el concepto de pobreza y las necesidades básicas y las características del modo de vida de los Pobres. Segundo, sobre el Sector Público; en la que se aborda las Teorías de la intervención del Estado, los aspectos teóricos del sector público, sus funciones, la política fiscal, la política social, el gasto social. Y tercero, se hace un breve comentario a los estudios sobre la desigualdad y pobreza, a nivel Latinoamericano y Peruano. En la parte de marco metodológico, se hace una revisión de las metodologías usadas para la medición de la pobreza y, la metodología utilizada para el presente trabajo de investigación donde se aborda la cobertura de estudio, los datos secundarios, las entrevistas en profundidad, las técnicas de encuesta y prospectivas: método Delphi.

La opción metodológica elegida consiste en la combinación (en el sentido de triangulación) de las Teorías de Investigación Social utilizadas hoy en día, tanto cuantitativas como cualitativas y a caballo entre la economía y la sociología.

En el segundo Capítulo; se explica la pobreza y la desigualdad existente en el Perú, primero poniendo como un marco general la realidad Latinoamericana, para luego tratar específicamente la cruda realidad de la pobreza en el Perú y de la desigualdad existente, permitiéndonos constatar cuántos son y dónde viven, qué severidad tiene la pobreza en el área rural; cómo ha evolucionado la pobreza en la última década y las condiciones de vida de los pobres. Luego, se presenta la percepción que tiene la población peruana

acerca de la situación de pobreza y desigualdad; así como la percepción que tiene la población pobre sobre su situación y, la percepción de los especialistas, de las autoridades y personas involucradas en la situación de la pobreza. Todo ello nos da un perfil de pobreza existente en el Perú y nos deja con la sensación de explicarnos el porqué de esta situación.

En el Tercer Capítulo: analizamos en forma panorámica el comportamiento de las políticas económicas aplicadas en el Perú, describiendo su evolución y sus principales indicadores macroeconómicos. Luego, se determinan sus efectos sociales en relación al empleo, a los sueldos y salarios, a los precios agrícolas e ingresos campesinos y, sobre su incidencia en la pobreza y la desigualdad social. Finalmente, describimos la percepción de la población peruana sobre la política económica y sus efectos sociales, determinando así, que las políticas económicas aplicadas desde el Estado han contribuido al incremento de la pobreza y la desigualdad social.

En el Cuarto Capítulo: nos introducimos a explicar la dinámica del gasto social desde una perspectiva *temporal y sectorial* con la finalidad de determinar si éste está orientado al alivio de la pobreza en el Perú, haciendo luego una revisión del programa de alivio de la pobreza aplicado desde el Estado y, finalizamos describiendo la percepción de la población peruana sobre el gasto social.

En el Quinto Capítulo: explicamos de modo preciso los efectos que ha producido y las proyecciones que tiene la actuación de la Economía del Sector Público en la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú.

Finalmente, presentamos nuestras conclusiones por cada capítulo tratado y hacemos recomendaciones por cada conclusión. El trabajo incluye, además de la Bibliografía, un anexo estadístico con valiosa información sobre la pobreza desagregada

según diversas variables, los procedimientos de la metodología aplicada y los instrumentos de recolección de datos.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**

#### **INTRODUCCIÓN**

La intención de este capítulo es explicar la fundamentación teórica y metodológica que nos servirá de base para interpretar el tema materia de estudio en esta investigación. Se ha puesto especial cuidado en definir cada una de las variables que hemos seleccionado, recalcando las limitaciones de cada una de ellas y seleccionando los conceptos más simples y claros que nos han permitido ahondar en la explicación de la investigación.

Para el efecto consideraremos el Marco Teórico en dos niveles: El primero determinando los conceptos de pobreza y desigualdad, haciendo una revisión del concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo, tratamos sobre las teorías de pobreza, para finalizar en una definición operativa de pobreza; identificamos las necesidades básicas y las características del modo de vida de los pobres que nos permitan sacar un perfil de la población pobre del Perú. El segundo nivel trata sobre el sector público, en el que precisamos las teorías sobre la intervención del Estado, sus aspectos teóricos, sus funciones, el rol que desempeña en una economía mixta: la política fiscal; el gasto social. Todo esto, con el objetivo de examinar el rol del Estado y su implicación en el incremento de la pobreza y la desigualdad en el Perú. Finalmente, hacemos un comentario de los estudios

realizados sobre la pobreza y la desigualdad a nivel latinoamericano y especialmente a nivel Perú.

En segundo lugar, abordamos la parte metodológica por ser parte sustancial de la investigación. Como punto de partida hacemos una revisión de la metodología utilizada para medir la pobreza y la desigualdad, de todos aquellos instrumentos de los que se han valido para explicar este fenómeno que en su mayoría se hacen desde la óptica económica más que desde la sociológica. Luego, explicamos la metodología utilizada para realizar esta investigación, indicando la cobertura de estudio, de los métodos y las técnicas, así como los datos secundarios, entrevistas, los cuestionarios y sobre la técnica proyectiva: Delphi.

Este capítulo lo consideramos muy importante por ser el hilo conductor de la investigación y porque permite dar el peso científico del estudio realizado.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Pobreza y Desigualdad.**

Es difícil encontrar un solo concepto de la situación de pobreza, debido a los contenidos que aquel encierra: económico, sociológico, psicológico y antropológico lo cual dificulta una definición operativa.

El concepto pobreza expresa una situación relativa de un individuo en una determinada sociedad frente a determinados bienes y servicios que son considerados óptimos para un desarrollo integral de la vida en un momento y sociedad determinados. El punto de partida será determinar aquello que es considerado óptimo y deseable para un desarrollo integral de la vida humana.

En los países industrializados, el problema es el de una minoría excluida del estándar de la vida imperante. En los países subdesarrollados y tercermundistas, por el contrario, se trata de una inmensa mayoría al margen de lo aceptado como estándar; considerando además la heterogeneidad económica y social de una diferenciación de lo urbano y rural. En este caso, el nivel aceptado como óptimo se rebaja a lo que se considera un nivel mínimo indispensable, que en la mayoría de estudios que se tiene, linda con el nivel de sobrevivencia.

En este trabajo, nos vamos a circunscribir al enfoque socio-económico y político del problema. En esta perspectiva, el punto de partida consiste en identificar a los grupos sociales que no logran acceder a un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales para la reproducción de sus condiciones materiales y de integración social. El problema consiste en definir cuál sería ese conjunto de bienes representativos considerando la diferenciación de modos y estilos de vida en el interior de un mismo país y que sinteticen sus aspiraciones de bienestar. Lo cual dentro de una economía de mercado, se resuelve a través del ingreso monetario. Por otro lado, hay que establecer que hay bienes a los cuales se accede individualmente a través del ingreso y que, en cambio, el acceso a los servicios se resuelve en una escala social; siendo el Estado y no las familias los encargados de garantizarlos.

Para llegar a una definición teórica de pobreza y desigualdad, primero revisaremos el concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo.

### **1.1.1. El Concepto Sociológico de la Pobreza a través del Tiempo.**

Todo discurso sobre pobreza se ha asentado siempre en dos ideas básicas: Primero, en la necesidad de garantizar la estabilidad social. Y, segundo, por la tendencia a utilizar la existencia de los pobres como el elemento regulador del mercado de trabajo. Así, desde el advenimiento de la sociedad burguesa hasta las políticas desmercantilizadoras características del Estado de Bienestar<sup>1</sup>, el trabajo ha sido y siempre será el principal elemento de integración social, el que determina la posición que cada persona ocupa en el seno de la estructura social. Por lo cual, se puede decir que todas las luchas contra la pobreza constituyen sistemas de estratificación social.

En la Edad Media, se justificaba por la voluntad divina la existencia de pobreza y de riqueza. La limosna, que era el principal elemento estructurador del sistema de protección social del Antiguo Régimen, no tenía tan sólo un valor espiritual, sino que cumplía una función social al constituir una garantía de reproducción de la fuerza de trabajo.

Es a mediados del siglo XIV, cuando aparecen las primeras normas reguladoras del control de la pobreza, que implican el inicio de la responsabilidad pública y constituyen, una ruptura con la ética medieval y se dan por la grave crisis demográfica que Europa sufre en esa época y cuyo objetivo fue delimitar el crecimiento de los salarios que la crisis provoca. Las normas se concretan en la limitación de la movilidad de los trabajadores con el fin de sujetarlos en el campo, y en la obligación que estos tienen de aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca. Así mismo, para el cumplimiento de las

---

<sup>1</sup> Véase los "Tres Mundos del Estado de Bienestar" de Esping - Andersen. 1993.

anteriores disposiciones, se establece la prohibición total de la mendicidad y el vagabundeo, así como el ejercicio de la limosna.

Posteriormente, el progresivo aumento de la responsabilidad pública se concreta en la secularización de monasterios y hospitales, principal fuente de socorro de los pobres y en la necesidad de diferenciar entre pobres "aptos" y "no aptos" por parte de las autoridades locales. Con esto se eliminan todos aquellos sistemas de protección social que permitían vivir al margen del trabajo<sup>2</sup>. Entonces, es necesario compatibilizar entre obligaciones derivadas de la voluntad divina y las necesidades de la república<sup>3</sup>. En una época deficitaria en mano de obra, la república considera que la principal causa de pobreza en la que viven los súbditos es la ociosidad y la vida errática.

Al mismo tiempo, se procura un cambio en la mentalidad dominante de la época, se adopta el concepto de trabajo como fuente de riqueza y camino hacia Dios; en este nuevo contexto ideológico, la pobreza pierde sus connotaciones sagradas y pensadores como Tomás Moro, León B. Alberdí, Tamaso Campanella, etc., coinciden en criticar la ociosidad y ensalzar el trabajo.

En la época de la Reforma, la pobreza pierde definitivamente su

---

<sup>2</sup> Aquí es importante hacer una reflexión, en torno al debate entre quienes consideraban la pobreza como un asunto de orden moral y religioso, y aquellos que opinan que esto afecta a la gobernación y a la economía, por lo que no puede quedar exclusivamente en manos de la Iglesia. Para Giner, "su moral es la de la acción eficaz hacia el pobre, al que hay que dar trabajo y no limosna (...), con lo cual se acabará también con los holgazanes y los vagabundos, quienes constituían una masa importante de la Europa de su tiempo. Una nueva moral del trabajo que no es ajena ni a la burguesía ni a las normas concepciones religiosas va ya tomando cuerpo en la mente de Vives" (1988 : 191). Esta situación es similar en países en desarrollo como el Perú.

<sup>3</sup> SOTO, D. y ROBLES, J. : Deliberación en la causa de los pobres y réplica de Fray Juan de Robles, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1995.

significado religioso. Sus representantes Lutero, Zwinglio y Calvino, critican la pereza y la ociosidad. La pobreza en este contexto se considera como resultado de éstas, por lo tanto los pobres deben ser estigmatizados y castigados, porque pecan contra Dios y contra la sociedad. Con la Reforma Religiosa, el rico ya no necesita del pobre para alcanzar la salvación. La religión se individualiza e interioriza. El éxito económico que era un signo de salvación, se convirtió con el tiempo, en medio para alcanzarla<sup>4</sup>.

Ahora bien, mientras existió un déficit de mano de obra tuvo sentido la sujeción de los pobres a sus respectivas parroquias y la obligación del trabajo con el fin de evitar un aumento de salarios, pero, con la progresiva expansión de la industria textil casera y la consiguiente transformación de las tierras de labor en pastos, el déficit se convirtió en excedente. Problema que hasta el siglo XVII continuó y se agravó con la apropiación de los "common fields" (campos comunales) por los grandes propietarios agrícolas ya que eran ellos la clase dominante en esa época, y por tanto tenían que ver con las decisiones parlamentarias, por eso no es de extrañar que reivindicuen una regulación del fenómeno de la pobreza con sus intereses de clase.

Es cierto que la mano de obra beneficia a los terratenientes en tanto que ejerce una influencia a la baja sobre los salarios. Esto es así, en la medida en que se impide que los pobres y desocupados se trasladen a otras zonas en busca de mejores oportunidades, por lo cual, la configuración de la pobreza como un problema estrictamente local será una constante hasta la entrada de la industrialización que es cuando los terratenientes son desplazados del

---

<sup>4</sup> Véase a Giner, S. 1988 : pág. 223 - 227.

parlamento por una nueva clase industrial, así, la pobreza pasó a un ámbito nacional; fue la concentración de propiedades agrícolas lo que permitió la generación de un excedente económico suficiente para ser invertido en la industria lo que originó así el capital industrial.

Eliminados los sistemas medievales de protección social, a los pobres les queda incorporarse al mercado de trabajo o ser mantenidos por la parroquia, previa demostración de su incapacidad para trabajar. El problema se hacía presente para los pobres aptos que no podían incorporarse al mercado de trabajo. Por esto, el mantenimiento de la estabilidad social se convirtió en el principio rector de las nuevas medidas asistenciales de la época. Esto dio origen a las "casas de trabajo" que les permitió trabajar y ganarse su sustento al margen del mercado de trabajo. Las "casas de trabajo" fueron una respuesta que las autoridades adoptaron ante la expansión de la pobreza y el pauperismo desde el siglo XV al siglo XVIII, sobre todo de la pobreza urbana, a la que no era aplicable las medidas que se estaban dando al mundo rural<sup>5</sup>.

A principios del siglo XVIII, las casas de trabajo muestran claros síntomas de crisis, porque resultaron ineficientes ante el reto que le habían planteado: Obligar a los pobres a obtener sus medios de subsistencia facilitándoles trabajo. Los negativos resultados económicos contribuyeron de forma decisiva a su crisis; de igual manera se contradecía su filosofía con los principios políticos dominantes durante la industrialización. Con el

---

<sup>5</sup> Véase la obra de Trinidad Fernández: "Asistencia Técnica y Previsión Social en el Siglo XVIII". 1989, pp. 37, en donde explica la doble función de las casas de trabajo.

advenimiento de una nueva sociedad industrial, se considera que el único trabajo socialmente positivo es el trabajo asalariado, y que la economía del país debe regirse única y exclusivamente por las leyes del mercado. Los pensadores liberales se oponían al sistema de subsidios porque lo consideraban un círculo vicioso, de imposible solución<sup>6</sup>; decían que era preciso un peculiar "mercado" con el fin de alcanzar el punto de equilibrio; siendo además esta la única solución posible.

Los pensadores liberales reclamaban la necesidad de eliminar todas las formas de beneficencia con el fin de forzar a los pobres al trabajo, por lo cual les permitían desplazarse a las zonas deficitarias en mano de obra; de tal modo que la libertad de domicilio se convertía en el requisito básico de una sociedad industrial; es así que la pobreza dejó de ser un problema local.<sup>7</sup>

Para la opinión dominante de la época, la pobreza es el fruto de una elección individual.

"Si los individuos optan por la pobreza (la salida del mercado de trabajo) es porque la asistencia les resulta más beneficiosa. Para erradicar la pobreza es necesario invertir los términos del problema, es decir, hacer la asistencia menos agradable que el trabajo"<sup>8</sup>.

Por todo esto, las leyes de pobres de la época son en realidad leyes de indigentes. Para los liberales, las condiciones de vida de los trabajadores no

---

<sup>6</sup> Léase Mill, J. S. 1951, pág. 329. Allí explica el comportamiento salario y subsidios en la sociedad industrial.

<sup>7</sup> En este sentido la limitación a la movilidad de los trabajadores es una de las críticas que Adam Smith, y por extensión de la mayoría de pensadores liberales, realiza a la tradicional legislación de pobres (1958 : 136-137).

<sup>8</sup> Merrien, F. X. *Divergences Franco Britanniques*.(1994), pág. 102.

eran importantes, sus esfuerzos estaban orientados a la vigilancia y castigo de los que quedaban al margen de la estructura ocupacional.

La dicotomía entre indigentes y pobres, también queda reflejada en la obra de Marx. Mientras que los primeros son “pobres naturales”, los proletarios son “artificialmente empobrecidos” por la institución “artificial” de la propiedad privada. Los proletarios, además, poseen identidad y conciencia de clase, lo que permite otorgarles una “misión histórica”, mientras que los indigentes, el lumpenproletariat, son chusma sin escrúpulos difícilmente integrables en la nueva Sociedad Socialista<sup>9</sup>.

Sabemos que en la obra de Marx, la posición que cada persona ocupa en la sociedad viene determinada por su relación con los medios de producción. La inexistencia de tal relación, y por lo tanto, la carencia de una posición definida en el seno de la estructura social provocará una ambigüedad que difícilmente puede agradar a burgueses o proletarios.

Por otro lado, es importante precisar que para los liberales, aumentar el bienestar de las clases desfavorecidas es motivo suficiente para justificar la intervención estatal<sup>10</sup>. El bienestar se encuentra en el ámbito de la libertad. La posibilidad de recurrir al ejercicio del poder es cuando la propia libertad se encuentra en peligro. En ese caso, la seguridad es preferible a la libertad. Con este argumento se admite toda limitación a la libertad de los pobres; incluso la propia libertad de procrear, que desde las aportaciones de Malthus

---

<sup>9</sup> MARX, K. Y ENGELS, F. “El Manifiesto Comunista”. 1981, pág. 34 y MARX, K. : “El Capital”, Libro Primero, Vol. 2, 1976, pág. 289.

<sup>10</sup> MILL J.S. 1979, op. cit. , pág. 197.

será de las mayores preocupaciones de los pensadores liberales<sup>11</sup>.

Entonces, la principal preocupación de los liberales ingleses se centra en la necesidad de eliminar cualquier sistema de protección social con el fin de obligar a los trabajadores a adaptarse a los nuevos requisitos de la sociedad industrial<sup>12</sup>. Sin embargo, los liberales admitían, en mayor o menor grado, la posibilidad de acudir en ayuda de aquellas personas honradas y trabajadoras que sufrían dificultades, pero en ningún caso aceptaban que ello fuese una obligación. La única forma era recurrir a la ayuda de las grandes organizaciones filantrópicas<sup>13</sup>, que con el paso del tiempo constituirían la base de la asistencia social profesionalizada.

La concepción de la pobreza que orientará los principios de actuación de las primeras organizaciones benéficas no difiere significativamente de los principios liberales de asistencia a los pobres. Ambas se oponen a la ayuda económica ya que la única alternativa posible es desarrollar las propias potencialidades de los pobres con el fin de que ellos mismos superen sus carencias.<sup>14</sup>

En la Francia post-revolucionaria (1879), los economistas sociales consideraban la pobreza como el resultado del despotismo real; desaparecido éste, se preocuparon por acabar con todas las situaciones de precariedad e integrar a los pobres en la nueva sociedad, y en el papel que ellos debían

---

<sup>11</sup> Véase a HOBBSBAWN, E.J. : *Industria e Imperio*, 1977, pág. 82.

<sup>12</sup> En 1843 existían, tan sólo en la ciudad de Nueva York, alrededor de cuarenta organizaciones benéficas.

<sup>13</sup> BRENNER, R.H. : "Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en los Estados Unidos". 1993, pág. 37.

<sup>14</sup> Véase a MILL, J.S. 1979, op. Cit. , pág. 65.

jugar en una sociedad que propugnaba la igualdad. Así, se creó un "Comité de Mendicidad" para establecer los criterios que debían orientar las actuaciones del gobierno ante el problema de la pobreza.

En la revolución de 1848, la idea adquirirá una nueva fuerza y marcará un punto de inflexión en la concepción social de la pobreza, es a partir de este momento que por obra de los "científicos sociales", la moral deja de sustentarse en sentimientos individuales al adquirir una dimensión social.<sup>15</sup>

En una sociedad basada en el principio de igualdad jurídica, la pobreza deja de constituir una categoría útil para determinar la posición que cada persona ocupa en la sociedad. Y esto, en tanto que las condiciones de vida de cada persona son el resultado y empeño que cada uno pone en mejorar sus propias condiciones de existencia; este es el sentido que otorgan los autores liberales al término de "igualdad de oportunidades", y el argumento para rechazar cualquier tipo de asistencia pública; por ello, en tanto que los pobres dejan de constituir una unidad de intereses, la pobreza se convierte en un fenómeno relativo, los pobres no existen en tanto que categoría social, lo que existe es una gradación de situaciones de pobreza o precariedad, en función del nivel de vida del que gozan sus semejantes.

Este es el concepto de pobreza que utilizan los Estados de Bienestar. Así tenemos por ejemplo, la Decisión del Consejo de Comunidades Europeas del 19 de Diciembre de 1984, lo cual establece que deben considerarse pobres todos los individuos, familias y grupos de personas, cuyo nivel de recursos

---

<sup>15</sup> COMTE. A. "Discurso sobre el espíritu positivo". 1984, pág. 116. Hace una argumentación positiva.

materiales, culturales y sociales los excluyan del nivel de vida mínimo aceptable en el Estado miembro en que vivan<sup>16</sup>. Por esto, las medidas políticas contra la pobreza desde los Estados de Bienestar se dan básicamente en medidas redistributivas y en la prestación de servicios de carácter universalista.

Desde finales del siglo pasado, se abandona definitivamente la idea de pobreza como fruto de una elección individual moralmente condenable. Así, en el origen de los seguros sociales se encuentra la idea de que las situaciones de pobreza dependen en gran medida de los ciclos económicos o de otras circunstancias ajenas a la voluntad de las personas que las padecen.

Los seguros sociales se generalizan y expanden por todos los países del continente ante la situación económica que siguió a la Primera Guerra Mundial y que culminó con la depresión de los años treinta.

La intervención del Estado en la esfera económica se acepta al finalizar la Segunda Guerra Mundial, esto se da de acuerdo con las teorías Keynesianas, sin embargo, no se encuentra ningún argumento en favor de una mayor redistribución de la renta<sup>17</sup>: que su actuación se puede sustentar en argumentos de tipo filosófico o político.

Por tanto, el Estado de Bienestar, se debe entender como un consenso entre trabajo y capital con el fin de redistribuir el excedente económico entre

---

<sup>16</sup> En la práctica se opta por un criterio mucho más economicista e invariable en la que son pobres todos aquellos individuos cuyos ingresos son inferiores a la mitad de la renta media del país.

<sup>17</sup> Esteve, F. 1989. "Bienestar y Economía Posicional". pág. 101.

los miembros de la sociedad<sup>18</sup>. Los resultados del Estado de Bienestar, en cuanto a su objetivo de eliminar la pobreza no han sido los esperados; las transformaciones económicas y sociales que las sociedades occidentales están experimentando pueden dar lugar a una nueva reconceptualización del fenómeno de la pobreza; esta nueva reconceptualización debe determinar que uno de los grandes factores que inciden en el incremento del fenómeno de la pobreza son las políticas económicas que se dan en cada uno de los países; en el caso específico de países subdesarrollados, éstas están orientadas a reforzar la dependencia económica que ha generado grandes desigualdades sociales y se ha ido incrementando en un alto porcentaje de acuerdo a las situaciones laborales, de posición, etc., al existir masas de gente pobre.

### **1.1.2. Teorías sobre la Pobreza.**

#### **1.1.2.1. Análisis de las Distintas Teorías.**

La pobreza alude a las limitaciones o carencias (con carácter más o menos permanentes) para satisfacer necesidades de una población, a través de un conjunto de bienes y servicios mínimos deseables para la vida y que permiten alcanzar un nivel mínimo de bienestar de una región determinada.

El concepto alude a tres niveles de satisfacción de necesidades:

- a) Biológicas en relación a las posibilidades de sobrevivencia mínimo.
- b) Social o mantención de un standard de vida mínimo.
- c) Cultural: capacidad del hombre de contar con medios básicos para su desarrollo en el campo de conocimiento y su relación con otros hombres

---

<sup>18</sup> Anisi, D. "Mercado y Estado de Bienestar : Mi pronóstico para el año 2000" ; 1995. pág. 32.

y la naturaleza. Algunos autores se refieren también a la posibilidad que el hombre ejercite su libertad.

Hay algunas hipótesis sobre sus causas, que la atribuyen a una carencia de capital físico y humano (Chenery y otros 1975); otros al estilo de desarrollo y otras a la existencia de un círculo vicioso en el cual algunos factores como la baja capacidad de ahorro, la insuficiencia fisiológica, malas condiciones básicas de higiene, educación, etc; constituyen obstáculo al desarrollo económico necesario para la disminución de la pobreza (Myrdal, 1968, y Streeten, 1972).

Las teorías más recientes relacionan el mercado de trabajo con la pobreza. Así, se define un sector informal de la economía (OIT, 1972; Souza y Toreman, 1975; PREALC, 1974 y 1982 y Rodgen 1985) y se pone énfasis en la relación entre desempleo abierto, subempleo y bajos ingresos de determinados grupos de población insertos en determinados segmentos del mercado de trabajo.

Uno de los que más ha estudiado el fenómeno de la pobreza, Amartya Sen (1978 y 1981), es también quien ha sugerido distintas formas de definir pobreza y de identificar a los grupos de pobreza. Siguiendo a Sen (1981), los enfoques relativos al concepto de pobreza se pueden sintetizar en tres: el enfoque de desigualdad, el biológico y el de la privación relativa.

El enfoque de las desigualdades es uno de los más discutidos. En un extremo hay quienes opinan que la pobreza es esencialmente un problema de desigualdades. Por otro lado hay quienes opinan que la pobreza y la desigualdad son dos fenómenos distintos. Sin embargo, Sen, reconoce una

cierta asociación entre pobreza y desigualdad sin que los dos conceptos sean equivalentes. En este sentido, se puede considerar que el Estado mediante políticas económicas no adecuadas va a incidir en el incremento de la pobreza. Y si se decía mediante la teoría del marxismo que hay dos tipos de clases sociales, los burgueses y los proletarios en una sociedad capitalista, ahora en casi todas las sociedades, especialmente en las subdesarrolladas o tercermundistas, las deficiencias en las políticas económicas estatales están determinando, hasta cierto punto, las desigualdades en la sociedad.

El enfoque de privación relativa es uno de los más utilizados y considera en forma explícita la interdependencia entre las líneas de pobreza y distribución de ingreso, en su forma más simple, este criterio considera como línea de pobreza el nivel de ingresos que separa a un determinado porcentaje más pobre del resto de la población. El porcentaje de pobres es constante y permanente.

Según el enfoque biológico, las familias se definen como en "pobreza primaria" si sus ingresos totales son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas necesarias solamente para la eficiencia física. Algunas de las críticas a este enfoque se refieren a lo complejo que resulta definir los requerimientos nutricionales para un grupo poblacional y especificarlos, de modo que sean comparables en distintas regiones. Se critica además, la relativa arbitrariedad en la selección de los alimentos que componen las canastas básicas y que el presupuesto que cada familia destina a esos gastos depende de muchas variables (hábitos, cultura, precios relativos) que se definen para el grupo de análisis. Una de las ventajas de utilizar este

enfoque es que existe información sobre los mínimos nutricionales a través de encuestas de consumo. Una ventaja adicional del enfoque biológico es que debe considerar que la desnutrición es uno de los aspectos más relevantes dentro del concepto de pobreza.

A efectos del análisis económico, la pobreza puede ser entendida como aquella situación generalizada caracterizada por el infraconsumo, que tiene como consecuencia la desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias y de salud. Las condiciones de inserción en el aparato productivo constituyen una de las causas del infraconsumo: El tipo de participación en la actividad económica, el origen, la estabilidad y el nivel de ingresos que se perciben, repercute, en cierto modo, en una escasa participación en los mecanismos de integración social.<sup>19</sup>

Este concepto, como se puede apreciar, tiene una significación esencialmente descriptiva de una situación social; lo que nos permite establecer categorías o clasificaciones de acuerdo a una norma de bienestar económico. Sin embargo, plantea cierta ambigüedad en la significación teórica del concepto de pobreza.

#### **1.1.2.2. Definición Operativa de Pobreza.**

En términos generales, toda definición de pobreza pretende conducir a la identificación de situaciones en que las familias gozan de un acceso inferior al deseable de bienes y servicios, afectándose la satisfacción de

---

<sup>19</sup> ALTIMIR, Oscar : "La dimensión de la pobreza en América Latina". 1979 y, SEN, Poverty : "An ordinal approach to measurement", 1976, Vol. 44, N° 2.

necesidades básicas. La conceptualización de pobreza requiere de criterios externos a la familia, tales como ingreso, consumo de ciertos bienes y servicios para identificarlos como tal.

Los teóricos como O. Altimir, Amartya Sen entre otros, al contener esta base normativa, señalan que conviene, distinguir dos dimensiones al hablar de pobreza: lo relativo y lo absoluto. Las dimensiones de pobreza en términos relativos corresponden a normas que intentan tomar expresamente en cuenta la privación efectiva, con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en la sociedad que representan el estilo de vida dominantes y reflejan al mismo tiempo la disponibilidad media de recursos de esa sociedad. Las definiciones de pobreza en términos absolutos se refieren a los niveles de privación absoluta sobre la base de normas de requerimientos mínimos. Tal definición se halla menos relacionada con los niveles de vida imperantes en la sociedad o los niveles medios de recursos. Esto no significa que el diseño de estándares absolutos de pobreza deje de ser afectado por las condiciones culturales, sociales y políticas de una sociedad.

Por lo tanto; la esencia normativa del concepto de pobreza, se basa en la satisfacción de necesidades básicas y es dinámico y específico de cada sociedad, dado que ésta, crea los deseos y las expectativas de los individuos que la conforman.

Así mismo, existen dentro de lo que llamamos teoría de la pobreza otros aportes muy importantes como los enfoques de necesidades básicas y el de derechos y capacidades que enlazan a la pobreza con el desarrollo

como proceso que tiende principalmente a satisfacer las necesidades básicas de la población. Los derechos de la persona se entienden como el dominio o disponibilidad de éstos sobre un conjunto de bienes y servicios, estos derechos se utilizan o convierten en capacidades. Por ejemplo, el derecho sobre alimentos y otros servicios le puede dar a la persona la capacidad de estar bien alimentada.

Para el presente trabajo, se tiene en cuenta los derechos (y en consecuencia las capacidades), esto dependen de las "reglas" establecidas dentro de la sociedad y de su "posición" dentro de ella; como reglas podemos entender el régimen de propiedad, los modos de intercambio, los precios, etc.; las reglas y la posición pueden favorecer a uno y perjudicar a otros. Además, la relación entre derechos y capacidades es de muchos a uno, es por eso que no se puede medir la capacidad de estar bien alimentado por el derecho sobre alimentos, para tener esta capacidad son necesarios otros derechos, como vivienda, salud y trabajo, etc.

Tampoco se puede medir el bienestar por la cantidad de bienes producidos en la economía, es necesario conocer su distribución (los derechos de las personas sobre ellos) y la posibilidad de que se transformen en capacidades.

El desafío consiste en incorporar en estos enfoques la dimensión de los efectos que produce la economía del sector público en los procesos de igualdad y desigualdad social, dicha consecuencia puede determinar que dentro de la sociedad se encuentre una gran masa de población pobre que puede llevarnos a calificar que existe una diferenciación social marcada,

expresada por un alto porcentaje de ésta población.

Es importante también mencionar que últimamente CEPAL y otros estudios sobre la pobreza la están definiendo como un problema estructural con profundas raíces históricas (que van más allá de la deuda externa, de la aplicación del método neoliberal, del ajuste estructural que está latente y que agrava la situación de los países en desarrollo).

La pobreza es un fenómeno cultural, económico y social, con implicaciones políticas y aún antropológicas, que no admite simplificaciones. Significa severas carencias alimentarias, habitacionales, de educación; marginalidad social, política y económica; tendencia al alcoholismo, drogadicción, prostitución; en casos extremos persecución, exterminio de niños; presión sobre los ecosistemas; frustración; resentimiento, violencia; desintegración familiar y social<sup>20</sup>.

Entonces es importante ver en su globalidad el problema de la pobreza dentro de la focalización de cada uno de sus indicadores que se explican en forma empírica en este trabajo de investigación.

### **1.1.2.3. El Concepto de Pobreza y de Necesidades Humanas Básicas.**

La pobreza se define como ya se ha descrito anteriormente como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.

Se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con

---

<sup>20</sup> Esta reflexión se hace en base a la lectura de los documentos realizados por los organismos internacionales como la ONU, CEPAL y libros en relación al tema y a los objetivos de la investigación.

dimensiones sociales, políticas y culturales, originado en la subproductividad del trabajo, la subvaloración de la fuerza de trabajo y de los productos que venden los pobres, la baja cobertura de los servicios del Estado, y el escaso acceso a los conocimientos socialmente relevantes. La pobreza está asociada con la escasa participación y se expresa en el subconsumo. La pobreza es un estado de necesidad en el cual no hay libertad.

La definición de la pobreza depende de la concepción adoptada sobre las necesidades básicas, que sirve de norma para distinguir quienes son considerados pobres.

Por eso, es importante determinar que las necesidades humanas no son únicamente las necesidades biológicas del ser humano porque:

- El ser humano es un ser universal, capaz de transformar en razón de sus necesidades y de su actividad, todos los bienes que ofrece la naturaleza.
- Las necesidades biológicas del ser humano constituyen sólo el punto histórico originario, a partir del cual el desarrollo de sus capacidades productivas determina el surgimiento de nuevas necesidades y la modificación de las pre-existentes.

Esto determina que se entiendan como necesidades:

- Las necesidades biológicas (alimentación, educación, vivienda, vestido, etc.).
- Necesidades sin raíz biológica (necesidades intelectuales, recreativas, estéticas, etc.) o necesidades psíquicas.

Por ello, para delimitar la pobreza, se define un conjunto de

necesidades básicas y, para cada una se especifican características mínimas para ser satisfechas, a través de normas, por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción. Estas normas se derivan de la noción de dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos fundamentales, teniendo siempre en cuenta a las necesidades específicas de cada sociedad en una comparación con las otras, sin perder la visión de sus propias realidades. Definir así la pobreza nos permitirá que los estudios que se realicen nos den resultados viables.

Las necesidades básicas pueden clasificarse en aquellas cuya satisfacción depende principalmente de condiciones económicas y las que dependen, sobre todo, de condiciones no económicas. Las primeras originan la dimensión económica de la pobreza y las segundas sus dimensiones políticas, culturales, familiares, etc.

En el estudio de la pobreza, el énfasis se pone en las necesidades básicas del primer tipo, cuya satisfacción demanda un esfuerzo económico evidente y directo.

En este trabajo, se consideran necesidades y satisfacciones básicas del primer tipo las siguientes:

- Una alimentación que cumple con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactorias, no sólo el agua, los alimentos, y las bebidas, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- Mantenimiento de la salud y reproducción biológica, lo que supone servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios

terapéuticos) y no personales (salud pública) y los satisfactorios para la higiene del hogar y la persona.

- Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construidas con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privación), que cuente en su interior con servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y esté dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar.
- Educación básica, y socialización que incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo.
- Información, recreación y cultura, lo que supone no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre.
- Vestido, calzado y cuidado personal.
- Transporte público.
- Comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono.
- Seguridad de tener acceso a las satisfacciones básicas durante su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere mecanismos a escala familiar o social para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares.

Por otro lado, entre las necesidades cuya satisfacción no depende directamente de la situación económica del hogar, pueden mencionarse

afecto, participación, creación, identidad y libertad. Aunque no es fácil incorporar estas necesidades en los análisis empíricos de la pobreza y en las estrategias para su superación, su satisfacción se ve afectada indirectamente por las circunstancias económicas del hogar. Así, por ejemplo, son los niños pobres los que con mayor frecuencia sufren de abandono, desafecto, rupturas familiares. Las posibilidades de trabajo creativo son menores para los pobres, que se sitúan en las escalas inferiores de las empresas, etc. La participación y libertad, están ligadas a la estructura política de las sociedades.

En cuanto a las necesidades psíquicas o no biológicas, estas tienen una génesis histórica, en un sistema de producción industrial que ha sabido descubrir y satisfacer esas necesidades o provocarlas y crearlas artificialmente<sup>21</sup>. Dichas necesidades son manipulables por sistemas de marketing o publicidad, los cuales trabajan en el inconsciente del consumidor creando nuevas necesidades. Marx señala que la producción incita al consumo a través del conocimiento de la percepción del objeto lo que coincide con lo dicho por los economistas clásicos cuando afirman que el consumo es el objeto de toda producción y como tal la orienta y la dirige.

La insatisfacción de cualquiera de las necesidades apuntadas da origen a una situación de pobreza que es la expresión de la asimetría en el funcionamiento de los mercados, de la ineficacia de las instituciones y de las políticas económicas y sociales.

---

<sup>21</sup> NAVARRO LÓPEZ, Manuel : “El Comportamiento del Consumidor”. En La Sociedad de Consumo y su Futuro: El Caso de España. De. Instituto Nacional del Consumo, Madrid 1978.

### **1.1.3. Identificación y Características del Modo de Vida de los Pobres.**

La identificación de la pobreza se hace a partir de su definición y teniendo en cuenta que tiene un carácter objetivo, como también relativo, y, en este sentido, es un aspecto y efecto de la distribución de la renta y la riqueza. Según la forma que adopte esta distribución habrá mayor o menor número de personas cuyas condiciones de vida pueden ser calificadas de pobreza en relación al resto de la sociedad. Por esta razón, la pobreza no es sociológicamente una característica individual que depende de la condición y circunstancia de los individuos a los que afecta, sino una característica de la estructura; teniendo causas sociales y, siendo los principales, aquellas que determinan la posición económica de los individuos en la sociedad.

Se ha dicho que el concepto de pobreza está vinculado al nivel de vida, en concreto, a la capacidad para mantener un nivel de consumo y, por consiguiente, a los recursos precisos para ello. Teóricamente, la pobreza puede tener mayor amplitud y puede producirse respecto a cualquier objeto valorado socialmente.

En la literatura sociológica y económica, el concepto de pobreza se utiliza sólo en lo referente a la dimensión económica de la estratificación, de manera, que la medida más universal son los recursos económicos de los hogares o individuos los cuales posibilitan la satisfacción de sus necesidades de consumo.

Otro indicador importante para identificar a los pobres es su ubicación en el proceso productivo. Aquí, el individuo tiene participación en la

distribución de lo producido y éstos son sus ingresos. Si se define la pobreza a partir de sus ingresos necesariamente se tiene que partir del proceso productivo, en el que hay una alta correlación entre ocupación e ingresos que está asociada a factores interrelacionados tales como ocupación, educación, salud, grado de desarrollo de la región y los ingresos ; todos estos puntos nos permitirán localizar algunos grupos en los cuales la incidencia de pobreza es mayor.

Dentro del proceso productivo, hay que distinguir entre asalariados y no asalariados. Los no asalariados son los trabajadores independientes entre los cuales puede haber situaciones de pobreza. Entre los asalariados se produce otra causa de diferenciación y motivo de empobrecimiento, según la rama productiva en la que están empleados, la diferenciación de las rentas salariales se dan de acuerdo a la calificación o categoría profesional, según el sexo y la edad (Sexo: la mujer, aunque realice igual trabajo, recibe una retribución inferior a la del varón, y se transforma en signo de pobreza por su situación civil, madre soltera, viuda, es decir hogares sin padre. Edad: por ser adulto o niño); según nivel ecológico (hay unidades ecológicas que están menos favorecidas y tienen más pobreza: empobrecimiento relativo).

Los ocupados con mejores ingresos se encuentran dentro de:

- Personal de servicios (trabajadores no calificados dedicados a los servicios personales).
- Asalariados de la industria y servicios; Asalariados de industrias de bienes de consumo; Asalariados de industrias de bienes de inversión (se puede encontrar a los trabajadores de acuerdo a sus ingresos que están por debajo

de la línea de pobreza).

- La pobreza no se circunscribe solamente a las categorías ocupaciones inferiores sino que se les puede encontrar en los asalariados de la industria y los servicios por categorías profesionales, en los administrativos, en los obreros calificados, en los peones y aprendices.

Por otro lado, a los pobres se les encuentra entre los inactivos (la pobreza derivada de la marginación de la actividad económica, afecta a un elevado número de personas; en una sola época de su vida, se encuentran los pensionistas que, en muchos de los casos, están por debajo de la línea de pobreza); los parados (están en un estado potencial de pobreza); los asalariados con trabajo estacional u ocasional (sólo afecta fundamentalmente a los grupos de ocupaciones más bajas y constituye una situación laboral que empuja a los individuos a la pobreza); obreros; agrícolas; agricultores propietarios (corresponde a pequeños agricultores que trabajan de una forma a veces primitiva en su propia tierra aportando fuerza de trabajo toda su familia); trabajadores manuales (son trabajadores no cualificados de la industria).

El estudio de la pobreza, entonces, exige análisis más concretos, que permitan conocer en esencia, lo que significa ser pobre, para lo cual también se hace necesario identificar las características del modo de vida de los pobres, aparte de tener lo explicado líneas arriba.

El modo de vida de los pobres se distingue, en lo que al consumo se refiere, por la escasez de bienes de los cuales puede disponer. Lo cual da lugar a un comportamiento reactivo de adaptación que tiende a reproducirse y

perpetuarse que en algunos casos, pueden constituir un obstáculo para salir de la pobreza. Así, los pobres elaboran un modo de vida especial, una cultura de la pobreza en ellos, y que luego se reproduce en los hijos y, así, de generación en generación.

Las principales características de la vida de los pobres se pueden observar a través del consumo como:

- Educación. Los bajos ingresos y consumo de los pobres tienen repercusión en la educación, en la medida en que exige gastos fuera del alcance de estas familias; en su mayoría no reciben ninguna clase de servicio educativo y si las reciben, estudian en colegios pobres con graves carencias.
- Salud. La asistencia médica es casi nula. Muchas de estas familias pobres no tienen ni siquiera referencias sobre salud pública.
- Los pobres no ofrecen rentabilidad política inmediata como las que ofrecen las capas medias, que sí tienen más conciencia y más capacidad de hacer demandas. Sólo son actores secundarios, marginados y desconsiderados.
- Los pobres están en las poblaciones marginadas de las grandes ciudades y en las zonas rurales, están en las comunidades indígenas en casi todos los países del área y están entre los niños y las mujeres.

## **1.2. Sector Público.**

### **1.2.1. Las Teorías Sobre la Intervención del Estado.**

Las teorías sobre el papel del Estado que se observan en los últimos cincuenta años no son nuevas<sup>22</sup>. Así tenemos las mantenidas por los

---

<sup>22</sup> Hirschman. *Shifting insolvent: Private Interest and Public Action*, Princeton. New Jersey. Princeton University Press, 1982. Hirschman ha expuesto una interesante teoría que

"Mercantilistas" en el siglo XVIII, cuando predominaba la idea (especialmente en los economistas franceses), de que el Estado debía desempeñar un papel activo en el fenómeno del comercio y de la Industria. Fue Adam Smith, considerado como fundador de la economía moderna que, como reacción en parte a esta teoría escribió su obra "La riqueza de las naciones" (1776), en donde le otorgaba un reducido papel al Estado. Las ideas de Adam Smith, ejercieron una poderosa influencia tanto en los poderes públicos como en los economistas. Muchos de los economistas importantes del siglo XIX como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Aenoir promulgaron la doctrina conocida como "Laissez - faire", según la cual el Estado debe dejar libre al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor forma de servir el interés de la sociedad.

En este mismo siglo XIX, el razonamiento de Adam Smith no convenció a todos los pensadores socialistas, a quienes preocupaba las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor, la miseria en que vivían las clases trabajadoras y el paro en que éstas se veían sumidas frecuentemente. Así, Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, intentaron no solo desarrollar teorías que explicaran lo que veían, sino también proponer soluciones para reorganizar la sociedad. Marx, aunque no fue el pensador social más profundo, sí fue el partidario más influyente de una mayor intervención del Estado en el control de los medios de producción. Otros no veían ninguna solución ni en el Estado ni en la empresa privada, sino en la

---

intenta explicar los cambios constantes de opinión sobre el papel que debe desempeñar el Estado.

formación de grupos más pequeños de personas para cooperar en interés mutuo. Hoy la idea dominante en los economistas de los países occidentales es que una intervención estatal limitada podría aliviar, pero no resolver los problemas más graves.

El Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la erradicación de los peores aspectos de la pobreza. La empresa privada debe desempeñar el papel más importante en la economía. En estos lineamientos hay una controversia sobre la limitada o activa participación del Estado. Galbraith, profesor de la Universidad de Harvard, cree que el Estado debe asumir un papel más activo, mientras otros, como el Premio Nobel Milton Friedman, miembro de la "Hoover Institution os Stanford University", y George Stigler, profesor de la Universidad de Chicago, creen que debe adoptar un papel menos activo. La forma en la que se enfoca este problema está en relación a la importancia que se conceda a los fallos del mercado y a la confianza que se tenga en que el Estado puede solucionarlos.

### **1.2.2. Aspectos Teóricos del Sector Público.**

Al Sector Público se le entiende como Estado-Nación de las organizaciones políticas. Ha desempeñado un papel creciente en la práctica en casi la totalidad de las economías en los últimos años. Actúa como un productor y como consumidor, obtiene ingresos y realiza gastos. Sus acciones son: Fiscales, reguladoras, redistributivas, estabilizadoras y proveedoras de bienes y servicios públicos.

El Sector Público se compone de un conjunto de órganos y

administraciones públicas y tiene al menos tres niveles de gobierno: Las administradoras locales, las autonómicas regionales y las nacionales o centrales.

Los sujetos públicos se denominan Estado o Sector Público. Las actividades que se desarrollan en el seno del Sistema Económico pueden dividirse en dos esferas de interés o dos órdenes institucionales públicos y privados.

En cualquier sociedad moderna, sea cual fuera su configuración política, el Sector Público realiza funciones económicas de importancia fundamental. Hasta principios del siglo XIX, era frecuente señalar que el Gobierno debería cuidar fundamentalmente la Seguridad, la Defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad, garantizar las condiciones puramente económicas que han de desarrollarse sin obstáculos. O sea, se creía que la función del Estado consistía en el establecimiento de una Mano Jurídico-Institucional en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema. A lo largo del siglo XX, las funciones públicas se han ampliado y diversificado. El Estado ha dejado de ser un mero guardián del buen desarrollo de la actividad económica, para convertirse en un agente económico.

Por tanto, con frecuencia el Sector Público actúa por un lado como empresario y ofrece ciertos bienes, los denominados públicos, tal como la Defensa Nacional, que la empresa privada no puede ofrecer. Por otro lado, coordina y reglamenta al mercado, a la vez, que establece una política económica, tratando de alcanzar objetivos generales, como pueden ser: el

pleno empleo de los recursos y la eficiente asignación de los mismos; la estabilidad de los precios y, una justa distribución de la renta.

### **1.2.3. Las Funciones del Sector Público.**

El Sector Público a lo largo del presente siglo ha realizado una serie de actividades que van desde el desarrollo de un marco legal, para proteger la economía de mercado, hasta la preocupación para estabilizar la economía. Concretamente, sus funciones son las siguientes:

#### **a. Establecer el Marco Legal para la Economía de Mercado.**

El Estado regula el funcionamiento de la economía mediante un conjunto de leyes, normas y reglamentaciones. Ejemplo: leyes que definen la propiedad privada; las condiciones que estipulan los contratos; las formas de regular el funcionamiento de las sociedades; normas que regulan el uso del suelo urbano industrial. Legislación laboral, reglamentaciones de carácter general así como el ejercicio profesional.

Agencias de regulación del Estado ; son activas en muchas áreas del proceso económico, estableciendo controles de precios a algunas industrias, regulando los monopolios y tratando de proteger al consumidor en temas relacionados con la publicidad, sanidad, contaminación, etc.

#### **b. Conocer, Comprar Bienes y Servicios y Realizar Transferencias.**

El Estado ofrece una serie de bienes en mejores condiciones que los particulares, como son los bienes públicos (bienes que incluso, aunque sean

consumidos por una persona, pueden ser consumidas por otras); se debe a que la sociedad ha ido encomendando al Estado cada vez más parcelas de bienestar público, a medida que al aumentar el nivel de desarrollo se generaban nuevas necesidades. Los servicios como la defensa, los suministra sin cobrar nada directamente, de modo que se financian con cargo a los presupuestos del Estado.

Otros, como la educación lo financian en parte los usuarios, y otra parte corre a cargo de los presupuestos del Sector Público. El Sector Público compra bienes como edificios, muebles, equipos informáticos, pues lo necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Junto a estos gastos de inversión, también incurre en gastos de consumo (gastos corrientes), cuya principal partida son los gastos de personal.

En los últimos años ha tenido lugar un proceso de crítica generalizada sobre el papel del Sector Público como empresario. Las ideas liberalizadoras y el reconocimiento de las bondades del Mercado como instrumento asignador de recursos han tenido una aceptación creciente entre las autoridades económicas lo que se ha concretado en un proceso de privatización de empresas públicas.

Los pagos de transferencias<sup>23</sup> no representan una demanda directa por parte del Sector Público sobre la capacidad productiva de la Nación, pero, sin embargo, este tipo de transferencias afecta a los patrones de consumo, pues cuando el sector público recoge las contribuciones a la Seguridad Social de

---

<sup>23</sup> Las Transferencias: son pagos por los cuales los que reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio.  
Mochón, Fernando. Economía : Teoría y Práctica, 1993, pág. 65.

los empresarios y trabajadores y paga pensiones a los jubilados y subsidios a los parados, estos últimos verán aumentar sus ingresos netos, mientras que los trabajadores dispondrán de menos ingresos para gastar, lo que condicionará el consumo de unos y otros.

### **c. Establecer Impuestos.**

El Sector Público para poder financiar sus gastos, se ve obligado a establecer impuestos. Aunque el objetivo primordial de los impuestos es cubrir los gastos Públicos, también se puede utilizar para propósitos como: desalentar la producción de determinados bienes, estableciendo impuestos adicionales que eleven el precio de los productos en cuestión y hacen que la cantidad demandada se retraiga; así como modificar la distribución de la renta. Estos pueden ser: Proporcionales<sup>24</sup>, Progresivos<sup>25</sup> o Regresivos<sup>26</sup>, refiriéndose a las proporciones en que los impuestos recaen sobre rentas diferentes.

*Los impuestos se clasifican en:*

- Directos : recaen sobre el contribuyente y no sobre los bienes.

Ejemplo: El impuesto sobre las personas físicas (IRPF).

- Indirectos: Son los recaudados sobre los bienes y servicios por lo que solo afecta a los contribuyentes. Ejemplo: El impuesto sobre el valor añadido (IVA).

---

<sup>24</sup> Un impuesto es proporcional, cuando detrae un porcentaje constante de renta.

<sup>25</sup> Un impuesto es progresivo, cuando a medida que aumenta la renta detrae un porcentaje cada vez mayor.

<sup>26</sup> El impuesto es regresivo si detrae un porcentaje de la renta cada vez menor a medida que la renta aumenta.

En el momento de configurar un sistema impositivo hay principios y objetivos básicos tales como:

- Equidad: Impuestos justos. Criterio y beneficios para otros; aquellos que reciben más beneficio del Estado deben de pagar más, mediante la redistribución los que tienen más deben pagar más impuestos (los ricos).
- Neutralidad: Perspectiva, el buen funcionamiento del sistema libre sin perturbar las fuerzas del mercado.
- Simplicidades.

#### **d. Tratar de Utilizar la Economía.**

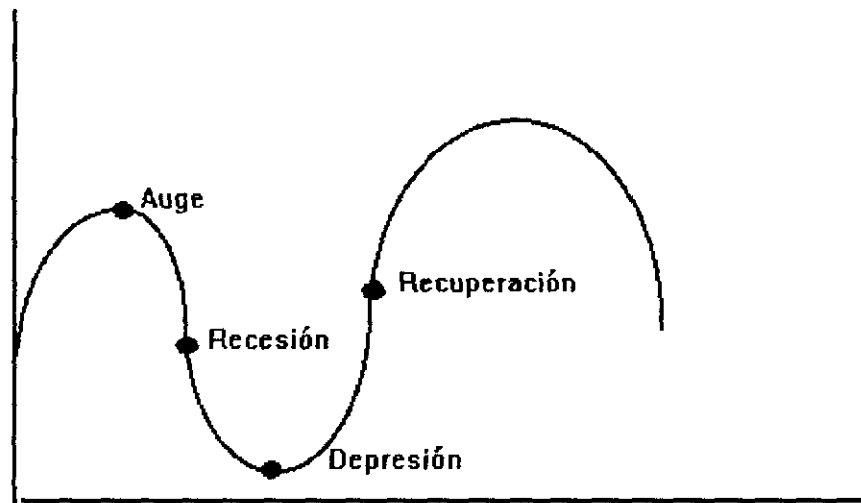
Los gobiernos se han preocupado en forma creciente por estabilizar la actividad económica evitando las macrovariables más significativas de toda economía, tales como:

- El nivel del empleo.
- El producto nacional, que experimenta fluctuaciones excesivas.
- El nivel de precios.

Para ello pueden poner en prácticas políticas estabilizadoras que tienen por objetivo suavizar las fluctuaciones de la actividad económica.

Para controlar las fluctuaciones cíclicas (Ver Gráfico N° 1), las autoridades económicas suelen controlar los impuestos, el gasto público y la cantidad del dinero. En los últimos años han surgido serias críticas respecto a la efectividad de la política económica como instrumento para estabilizar la actividad económica.

**GRÁFICO N° 1**



**e. Redistribuir la Renta.**

Si una sociedad no está de acuerdo, por razones éticas o políticas, con la distribución de renta que resulta del funcionamiento del mercado, puede tomar medidas para tratar de alterarlas.

**f. Procurar la Eficiencia Económica.**

El argumento general en favor de la intervención del Estado es la existencia de fallos en el mercado. De este modo, si el mercado es suficientemente eficiente desde el punto de vista económico se debe, en parte, a la existencia de alguno de estos tres hechos siguientes:

- Competencia imperfecta.
- Bienes públicos.
- Externalidades.

Competencia imperfecta.- Las acciones de las empresas pueden incidir sobre los precios de los bienes. En estas circunstancias, las empresas pueden fijar unos precios por encima de los costes. El Estado puede intervenir para regular el comportamiento de las empresas, y defender a los consumidores.

Bienes Públicos.- Bien o servicios cuyo consumo por un individuo no reduce la cantidad disponible por otro individuo.

Externalidades.- Estas surgen cuando la producción o el consumo de un bien afecta directamente a empresas o consumidores que no participan en la compra ni en la venta, y cuando esos efectos se reflejan totalmente en los precios de los mercados.

#### **1.2.4. Sector Público en una Economía Mixta.**

Las actividades del Estado, como es sabido, influyen de innumerables maneras en nuestra vida desde que nacemos hasta que morimos, ya sea vía educativa, de sanidad, políticas, de vivienda, alimenticia, etc. Todos los ciudadanos pagamos dinero al Estado en forma de impuestos sobre las ventas, consumos concretos (gasolina, bebidas alcohólicas, teléfono, etc). sobre la propiedad, la renta y cotizaciones a la seguridad social.

Así mismo, una parte de la población trabaja para el Estado y el resto tiene unas condiciones de empleo en las que éste ejerce una gran influencia. En caso de accidente laboral estamos protegidos por una indemnización. Los sindicatos, cuyos derechos y responsabilidades son definidos por el Estado, negocian las condiciones de trabajo y entre ellas, la jornada laboral y el salario de una parte considerable de la población activa. El Estado fomenta

los planes de pensiones mediante incentivos fiscales y los respalda con un seguro en caso de que quiebre el empresario. El Estado controla los precios de los productos agrícolas y, en muchas áreas de la producción, los beneficios y las oportunidades de empleo dependen extraordinariamente de que los gobiernos permitan o no a los competidores extranjeros vender bienes en nuestro país sin aranceles. El Estado influye en nosotros como consumidores a través de impuestos, aranceles y las reglamentaciones que impone. También está regulando lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en la que podemos habitar.

Del mismo modo, todos somos beneficiarios de los servicios públicos (viajamos por carreteras públicas y ferrocarriles estatales). Los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupan de nuestro alcantarillado; el agua es suministrada por empresas públicas y la calidad del aire es regulada por organismos públicos. La estructura jurídica constituye un marco en el que los individuos y las empresas establecen relaciones mutuamente beneficiosas. Casi todos los países tienen lo que se llama una economía mixta. Aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por el Estado. Por otro lado, éste influye, intencionalmente o no, en la conducta del Sector Privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas lo que hace que el estudio de la Hacienda Pública de estos países sea tan importante e interesante. La pregunta es: ¿Por qué el Estado usa cosas y no otras?, ¿Por qué ha variado el alcance en los últimos cien años y por que

más en unos países que en otros?, ¿realiza el Estado demasiadas actividades?, ¿realiza bien las que intenta realizar?, ¿podría realizarlas mejor?. Estas son las interrogantes básicas de que se ocupa la Hacienda Pública y que han constituido el eje, durante siglos, de debates políticos, filosóficos y económicos, y todavía no han sido halladas las respuestas definitivas. Sin embargo, en los cincuenta años hemos ido comprendiendo mejor las actividades económicas del Sector privado y las del Público. Entre la Gran Depresión de la década de 1930 y principio de los años 60, los economistas y los políticos se dieron cuenta de un gran número de los aspectos en lo que la economía de libre mercado, incluso la más rica del Mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los países occidentales habían padecido periodos sistemáticos de paro, que en algunos casos afectaron a muchas personas. La depresión sacó a la palestra problemas que existían desde hacia tiempo así muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron las bancas y se derrumbó la bolsa. Numerosos ancianos carecieron de recursos para sobrevivir. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajo que no podían pagar sus hipotecas.

Para hacer frente a la depresión, los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas como: el subsidio al paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y regulación de la bolsa de valores.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las economías occidentales se recuperaron y disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero no todos se beneficiaron pues muchas personas parecían estar condenadas o expuestas por sus orígenes a llevar una vida de miseria y pobreza, recibiendo una educación insuficiente y con perspectivas sombrías de encontrar un buen trabajo.

Estas diferencias de oportunidades impulsaron a los poderes públicos a adoptar muchos de los programas de lucha contra la pobreza lanzados en los años 60: unos tuvieron como objetivo proporcionar a los necesitados un programa de alimentación, asistencia médica, de formación profesional, los cuales pretendían mejorar las oportunidades económicas de los desfavorecidos. La pregunta es:

¿Mitigaron las medidas gubernamentales estos problemas?, ¿Cómo medir su éxito?. Realmente no se ha solucionado el problema porque después de treinta años de que los gobiernos lanzaran los programas de lucha contra la pobreza, es evidente que ésta no se ha erradicado; ya que en muchos de los casos, no se llevaron a la práctica o se llevaron infructuosamente; así los programas de rehabilitación de viviendas encaminados a mejorar la calidad de vida de los cascos antiguos de las ciudades se ha limitado a sustituir las viviendas de baja calidad por otras mejores que los pobres no pueden comprar, lo que les obliga a vivir en condiciones aún peores. Lo mismo ha ocurrido en relación a la educación, lo que ha originado mayor diferenciación social.

Bajo este marco conceptual, analizamos en los capítulos posteriores el

papel del Estado que ha tenido que ver con la diferenciación social y la pobreza, especialmente en el Perú que es nuestra unidad de análisis. En este sentido, el funcionamiento de la política económica es decisivo para dicho análisis.

Tomando como referencia a la macroeconomía, hay que tener en cuenta que se ocupa del estudio del funcionamiento de la economía en su conjunto. Su propósito es obtener una visión simplificada de la economía, pero que al mismo tiempo permita conocer y actuar sobre el nivel de la actividad económica de un país determinado.

De hecho, la política macroeconómica actúa en esta realidad a través de un conjunto de medidas gubernamentales destinadas a influir sobre la marcha de la economía en su conjunto. Los objetivos últimos de la política económica suelen ser: La inflación, el desempleo, el crecimiento, el déficit público, el desequilibrio exterior, y el tipo de cambio.

#### **1.2.5. La Política Fiscal.**

La política fiscal se ocupa de decisiones sobre los ingresos, los gastos públicos y el déficit o superávit presupuestario, en términos de sus efectos sobre la renta nacional: El empleo total y el nivel general de precios. La visión de la política fiscal, como instrumento estabilizador de la actividad económica tiene unos efectos automáticos. Los impuestos proporcionales cumplen la misión de un estabilizador automático de la actividad económica.

El estabilizador automático, es cualquier hecho del sistema económico que mecánicamente tiende a reducir la fuerza de las recesiones y/o de las

expansiones de la demanda, sin que sean necesarias medidas discrecionales de política económica.

La política fiscal expansiva (contractiva), se llevará a cabo aumentando (reduciendo) los gastos públicos o reduciendo (aumentando) los impuestos de forma que al aumentar (disminuir) la demanda agregada se incrementarán (reducirán) el empleo y la renta.

#### **1.2.5.1. El Ingreso Público.**

El ingreso público se obtiene a través de los impuestos. Los impuestos son diferentes a la mayoría de las transferencias de dinero de una persona a otra; mientras que las segundas se realizan voluntariamente, los impuestos son obligatorios. Los impuestos existen casi desde que se crearon los Estados. La principal fuente de ingresos con que cuenta el Estado para el Gasto Social son los ingresos tributarios. En los últimos veinte años se puede apreciar que la presión tributaria ha sido influenciada básicamente por tres variables: el nivel de actividad, la inflación y la volatilidad de las tasas impositivas, en casi todos los países. En los últimos años, los ingresos tributarios crecieron con el aumento del nivel de actividad, que compensó la pérdida por el efecto inflacionario. Esto dio lugar a que la presión tributaria se mantuviera en un nivel que osciló entre (11 y 12%).

La composición de la estructura tributaria puede ocasionar la disminución de la capacidad de compra de las mayorías por la no identificación de los contribuyentes. Esa estructura tributaria también puede ocasionar la desigualdad de los ingresos, creándose así una mayor necesidad

de atender a la población de menos ingresos. La distribución de los ingresos dentro de los Estados sigue siendo penosamente injusta.

Aun en los países industrializados, donde existen formas de tributación relativamente progresivas y elevados niveles de desarrollo y de consumo, el 20% más rico de la población sigue recibiendo casi siete veces más ingresos que el 20% más pobre. Sería impensable aplicar programas para reducir la pobreza y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos los estratos sociales sin corregir también los desequilibrios actuales en materia de ingresos.

Las desigualdades, cada vez mayores en materia de ingresos, no sólo ponen en peligro la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que polarizan excesivamente y pragmatizan las sociedades en el precario y desestabilizador dualismo, de "ricos" y "pobres". La disparidad de los ingresos, vinculada, con la condición de Estado "en retirada", constituye una peligrosa base para la alienación, la dependencia y el civismo, que pueden conducir en última instancia al deterioro de las relaciones en que se funda la Sociedad Civil. La distribución de los ingresos es una cuestión crítica, fundamentalmente por su relación con la democracia.

#### **1.2.5.2. Gasto Público.**

Los gastos públicos son gastos corrientes, entre ellos, están los gastos en la compra de bienes de consumo y los gastos de transferencias que tratan de redistribuir la renta de unos grupos en otros y han sido los que más han

crecido en los últimos años, además de los gastos de inversión. Los gastos del Sector Público se suman verticalmente a los de consumo e inversión.

La incidencia del gasto público dependerá de la situación en la que se encuentre la economía, según esté, en una depresión o próxima al pleno empleo. El gasto público se puede financiar por tres procedimientos: los impuestos, la creación de dinero y la emisión de deuda pública. El gasto público en los últimos años ha alcanzado niveles históricos.

Actualmente representa entre un tercio y la mitad del producto nacional neto, de acuerdo con cada país. El déficit público resultante ha alarmado a los economistas de todas las convicciones políticas e intelectuales y no basta saber de donde procede el dinero, sino también como se gasta.

### **1.2.5.3. El Presupuesto Público.**

Las decisiones del gobierno en materia de gasto público e impuestos se plasman en el Presupuesto del Sector Público o Presupuesto Público.

El Presupuesto Público es una descripción de sus planes de gastos y financiación, dicho presupuesto, refleja los bienes y servicios que el Estado compra durante el ejercicio en cuestión. las transferencias que realiza y los ingresos fiscales que obtiene para hacer frente a los distintos gastos.

Se habla de superávit presupuestal cuando los ingresos del Estado son superiores a su gastos. Por lo general, los ingresos públicos no son suficientes para cubrir todos los gastos del Estado, lo normal es encontrar el presupuesto público en situación de déficit.

El déficit presupuestario aparece cuando existe una diferencia positiva

entre el gasto del Estado y sus ingresos, lo que supone que el Estado gasta más de lo que ingresa.

La fórmula es:

$$\text{Déficit Presupuestario} = \frac{\text{Gasto público} - \text{Ingreso públicos}}{\text{Compra de bienes} - \text{Impuestos netos y servicios}}$$

Para niveles de renta baja el presupuesto registra un déficit. Cuando la renta alcanza valores elevados aparece un superávit. El Presupuesto del Sector Público responde automáticamente a los cambios en el producto nacional.

El déficit presupuestario no constituye un buen indicador de la política fiscal, ya que puede variar simplemente porque se altera la renta.

La norma del presupuesto equilibrado de pleno empleo presenta un serio inconveniente, pues puede que el Sector Público, presente un promedio de presupuestos deficitarios durante un cierto período de tiempo, dando origen a tensiones inflacionistas. Una alternativa es tratar de equilibrar indirectamente el presupuesto.

El presupuesto de pleno empleo estructural mide la posición hipotética del presupuesto, si la economía está operando a su nivel potencial o de pleno empleo o si se mantienen la legislación tributaria y los gastos actuales. El presupuesto de pleno empleo es independiente del nivel actual de renta.

El presupuesto ciclo, es la diferencia entre el presupuesto actual y efectivo y el presupuesto estructural. Se calculan los efectos del ciclo, los

cambios en los ingresos, en los gastos y en los déficit debido a que la economía no opera al nivel de producción potencial, sino que experimenta auges o recesiones.

#### **1.2.6. Política Social.**

La política social es un concepto que supone dos realidades un tanto diferentes; corresponde a una serie de objetivos sociales; reales y concretos, busca además que la política sea racional y eficaz. Por tanto la política social será la acción ejercida con miras a la conquista del poder.

El poder social entendido como la capacidad de un grupo para obligar a otro a actuar de una cierta manera en los ámbitos que conciernen a las condiciones de existencia. Sólo será posible teniendo en cuenta lo siguiente: El conocimiento riguroso de la realidad social y de sus estructuras (se trata de un estudio normativo que ha de culminar en un señalamiento de fines, en la elaboración de un proyecto de conducta para la actividad social). Ello exige una investigación sobre los objetivos de la Política Social.

Las intervenciones del Estado son cada vez más numerosas y complejas; se ha ampliado considerablemente el ámbito en que su frecuencia y actuación al mismo tiempo acrecientan el papel y la participación en las decisiones de los actores sociales, articulados en poderosas organizaciones. Sólo el análisis social, con el conocimiento que proporciona la realidad y las relaciones sociales, de las condiciones de existencia cuantificables de los diversos grupos humanos, puede dar una visión precisa sobre las consecuencias, a corto y a largo plazo, de las diversas medidas posibles. El análisis social,

pone el acceso sobre los grupos y su comportamiento, por lo que tiene una discusión macro-social.

El actuar sobre las condiciones de existencia cuantificables estudia todo lo que puede ser rigurosamente aprendido más allá de los análisis de precios. Implica además el estudio del contenido y de las instituciones mismas.

El análisis social, por su propia naturaleza debe ser considerado interdisciplinar ya que la realidad social debe concebirse como un sistema y todo fenómeno está ligado a todos los demás, este efecto global es el que debe estudiarse. Ni sustancial, ni metodológicamente cabe ya que ninguna ciencia humana se encierre complacidamente en su territorio sin comunicación con los demás. Se hace necesario estudiar el hombre en su totalidad social, en su cotidianidad y para ello todas las técnicas son útiles y deben sumarse en un esfuerzo conjunto y de síntesis.

La política social define al conocimiento de la realidad y las relaciones sociales, como un sistema de relaciones industriales en el que fundamentalmente actúa tres grupos de actores: los asalariados, los empresarios y el sistema; y tres centros de decisión que configuran progresivamente un poder social conformado por organizaciones profesionales (empresarios) y, el Poder Público (Estado); cuya intervención conduce al establecimiento de un complejo de reglas (acuerdos, estatutos, decretos, reglamentaciones, costumbres) destinados a definir su papel y a dirigir su conducta, interacción que se inserta en un entorno que, en mayor o menor medida, la condiciona y que pretende modificar la tecnología, el mercado, las relaciones de poder y de prestigio (mantenida y estimulada por

una ideología). La política social, lo mismo que el sistema de relaciones industriales, aparece por la interferencia de cuatro variables:

- Técnico-económica. Determinada por el nivel de desarrollo y las fases de evolución de trabajo.
- Jurídica. Comprensiva de las modalidades que se aplican a la regulación de las relaciones de trabajo (naturaleza de las reglas, procedimientos de elaboración).
- Institucional. Referida esencialmente a que las instituciones tienen vida propia que las conduce con disposiciones jurídicas análogas, a prácticas diferentes, habida cuenta de los regímenes económicos en la que operan y de las particularidades de los modos de organización.
- Ideología. Expresión conceptualizada de los valores en que un grupo social recibe la imagen de sí mismo, y de las relaciones con los demás, los principios de identidad de posición y campo de la acción social.

La orientación actual de la Política Social pretende explicar la naturaleza de la red de relaciones que unen a los agentes socio-económicos, sindicatos, organizaciones patronales, poder público desde el ángulo del trabajo. Supone estudiar los elementos del sistema y sus relaciones en un momento dado - Análisis Sincrónico-, revelar los modos de evolución de estos elementos y de sus relaciones en el hito del tiempo - Análisis Diacrónico-.

La Política Social hay que potenciarla e insertarla en la planificación del desarrollo para la desaparición de la pobreza y la reducción de las desigualdades de la orientación del sistema productivo de imperativos culturales. Imaginar y poner en práctica una organización social que no tienda

de modo exclusivo y alienante a reducir las necesidades al universo de las mercancías, que permita efectivamente a cada uno expresar sus aspiraciones y participar en el proceso de creación de necesidades, que sea susceptible de definir el proceso de crecimiento en función de otras necesidades sociales.

Sólo así alcanzarán vigencia social los objetivos de la igualdad de rentas y oportunidades y de una justicia social que sea fuente de impulsos y afanes renovadores hacia formas de convivencia cada vez más perfectas, capaz de alumbrar un nuevo humanismo en su acepción más rigurosa, enraizado en la estimación del auténtico "humanismo del hombre" frente a la realidad y expresión del equilibrio dinámico y fecundo entre los valores personales, asociativos y comunitarios.

---

#### **1.2.7. Gasto Social.**

Las actuales condiciones vitales que afronta la mayor parte de la población exigen una reflexión cuidadosa del rol del Estado en la formación del capital humano en el tiempo. En este sentido, es importante describir eficientemente la evolución del Gasto Social, ejecutado por el Estado especialmente en los sectores de Educación, Vivienda y Salud.

Para abordar el tema se construye una serie de indicadores generales y sectoriales con el fin de apreciar la prioridad del Gasto Social en el gasto general del Estado y analizar los principales indicadores sectoriales, luego, se deben correlacionar la evolución del gasto con la presión tributaria para apreciar la capacidad general del gasto del Estado.

Por último, se debe dar un conjunto de recomendaciones para reorientar

---

el gasto e incrementar la eficiencia del gasto social. El tema del Gasto Social es preciso que sea redimensionado en la actual era de apertura de los mercados y en la nueva concepción del desarrollo de las recesiones. Es prioritario tomar conciencia de que las condiciones de educación, salud y vivienda en la población deben de mejorar para un esquema más equitativo de competitividad social. Se requiere, también erradicar la aparente dicotomía entre gasto social y gasto productivo.

#### **1.2.7.1. Concepto y Medición del Gasto Social.**

Se entiende por Gasto Social del Estado el destinado a atender las necesidades básicas de la población, prioritariamente a la población de ingresos medios y bajos. El destino básico de la inversión es combatir las condiciones de pobreza.

El Gasto Social se cuantifica en base a la distribución funcional del gasto del gobierno central.

El Gobierno Central se divide en:

- Servicios Generales (Administración general, Interior, Defensa, etc.).
- Servicios Sociales (Educación, Salud, Vivienda, Trabajo), y
- Servicios Económicos (Agricultura, Pesquería, Industrias y Comercio).

El Gasto Social corresponde al gasto en servicios sociales. Los gastos sectoriales (Educación, Salud, Vivienda) se subdividen en:

- Gastos Corrientes (remuneraciones, consumo de bienes y transferencias).
- Gastos de capital (Formación Bruta de capital y transferencias).

### **1.2.7.2. Principales Indicadores.**

Se pueden construir tres clases de indicadores:

#### **a. Indicadores Generales o Globales**

Los siguientes indicadores muestran la trayectoria del gastos social general en el tiempo y su relación con la población y el producto bruto interno.

- Gasto real social.
- Gasto social/PBI.
- Gasto social per cápita.
- Gasto social/Gasto total del Estado.

#### **b. Indicadores Sectoriales.**

Los indicadores sectoriales muestran la distribución del gasto social en los sectores educación, salud y vivienda. Así mismo, se desagrega en las cuentas de gasto corriente y capital.

- Gasto real en educación.
- Gasto en educación/Gasto social total.
- Gasto corriente en educación/Gastos en educación.
- Gasto real en salud.
- Gasto en salud/Gasto social total.
- Gasto de capital en salud/Gasto de salud.
- Gasto real de vivienda.
- Gasto en vivienda/Gasto social total.

- Gasto de capital en vivienda/Gasto de vivienda.
- Gasto real del sector trabajo.
- Gasto de trabajo/Gasto social.

### **b.1. Indicadores de Cobertura y Eficiencia Sectorial.**

Los indicadores de eficiencia sectorial buscan aproximarse a una primera idea de costo-beneficio sectorial.

- Gasto real en educación/alumnos matriculados primaria.
- Gasto real en educación/alumnos matriculados secundaria.
- Gasto de remuneraciones reales en educación/Nº de docentes primaria y secundaria.
- Nº de camas del Sector Público (Ministerio de Salud e IPSS). Gastos real de capital en salud.
- Nº incremento de hogares con instalaciones de agua potable/Gasto real de capital del sector vivienda.

Estos indicadores se pueden construir en base a la información que publica el INEI sobre estadísticas sectoriales.

### **c. Indicadores de Funcionamiento.**

Una variable relevante para explicar el Gasto Social es la base de ingresos tributarios con que cuenta el Estado, en función de esta variable se pueden construir los siguiente indicadores:

- Ingresos tributarios/PBI.
- Gasto social/Ingresos tributarios.

- Gasto educación/Ingresos tributarios.
- Gasto vivienda/Ingresos tributarios.
- Gasto salud/Ingresos tributarios.

Para evaluar la distribución espacial del gasto social se pueden construir los siguientes indicadores:

- Presupuesto social programado de la provincia X /Presupuesto social programado nacional.
- Presupuesto social ejecutado de la provincia X /Presupuesto social programado de la provincia X.
- Presupuesto social programado de la región /Presupuesto real regional a nivel nacional.
- Presupuesto social programado de la región.

Se quiere racionalizar y descentralizar el gasto social. Para lo cual, los gobiernos locales deben alcanzar mayor rol participativo a fin de lograr mayor agilidad y eficiencia.

La gestión de los ayuntamientos, al ser descentralizados, hace posible un contacto más directo y pensante con la población. De esta manera, se alcanza una mejor comprensión de las necesidades y condiciones específicas de cada sociedad, permitiendo una mayor asignación del Gasto Social a las personas que realmente lo necesitan.

El gasto público en los últimos años ha tendido a crecer aun más en la mayoría de los países, por lo que cada guerra, cada depresión y cada oleada de mayor preocupación por la pobreza y la desigualdad expande las actividades del Estado, pero, una vez pasada la urgencia, el gasto público

nunca parece recuperar su nivel anterior sino que produce mayores desajustes en la economía, y como consecuencia, la desigualdad social se hace más presente en el seno de la sociedad.

### **1.3. Breve Comentario de los Estudios Sobre la Pobreza y la Desigualdad.**

El tratamiento sociológico de la pobreza en las publicaciones que sirven de base para la elaboración de los planes de desarrollo, ha sido escaso y no muy brillante.

Entre las publicaciones sociológicas dedicadas al estudio de la pobreza debe destacarse el libro de Demetrio Casado "Introducción a la Sociología de la Pobreza", donde presenta en su parte teórica la semántica, la tipología de la pobreza, las características y la explicación de la existencia de la pobreza. El mérito de Casado en esta investigación, consiste en utilizar como criterio único para medir la pobreza la autoidentificación de los entrevistados de la clase pobre (D. Casado, 1971). A partir de aquí, trata de determinar las principales características de los pobres, su modo de vida, en algunas de sus opciones y expectativas. Otro libro clásico para realizar el estudio de la pobreza es el realizado por Oscar Lewis (1965), "La cultura de la pobreza". Así mismo, se encuentran otros libros que sirven para realizar estos estudios que presentamos en la bibliografía.

Estudios posteriores nos muestran avances importantes para medir y explicar la desigualdad social y la pobreza. Por eso, a continuación antes de realizar el análisis sobre la situación de pobreza y desigualdad en el Perú, haremos una revisión de los estudios realizados.

### **1.3.1. A Nivel Latinoamérica y El Caribe.**

Los estudios sobre pobreza a nivel global se inician a partir de los años 60, dándole un tratamiento más económico que sociológico. En Latinoamérica también se inician estudios de pobreza por estos años, por ser países en donde se presenta la problemática de la situación de pobreza que vive más de la mitad de sus habitantes diferenciándose unos países a otros de acuerdo a su desarrollo económico.

En casi todos los países de Latinoamérica y El Caribe, se han realizado estudios sobre la pobreza para contrarrestar esta situación por encargo de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, por las Naciones Unidas a través de sus programas como el (PNUD), por la Comisión económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y el UNICEF.

Se han realizado diagnósticos de la situación de la pobreza en los distintos países latinoamericanos, determinando sus causas, sus efectos, su dimensión, identificando los hogares indigentes, pobres y no pobres, por autores como: Rosenbluth (1963), Streeten (1972), Chermery (1973), Killingsworth (1974), Ashenfelten y Heckman (1974), Altimir (1978), Musgrave (1980), Córdazar y Marshall (1980), Rodgers (1980), Becker (1981), Rodríguez (1985), etc.

Las teorías más recientes relacionan el mercado de trabajo e ingreso, Souza y Torman (1975), OIT (1972), PREALC (1984 y 1982) y Rodgers (1985) son sus más notables representantes.

Amartya Sen (1978 y 1981), es uno de los que más ha estudiado el fenómeno de la pobreza. Ha sugerido distintas formas de definir la pobreza y de identificar a los grupos de pobreza. Sostiene que una transferencia de ingresos desde las personas de más altos ingresos hacia el nivel medio va a reducir la desigualdad en su distribución sin necesariamente afectar la pobreza.

El enfoque de la privación relativa es uno de los más utilizados y considera, de forma explícita, la interdependencia entre líneas de pobreza y distribución de ingresos.

Por último, se han elaborado los mapas de pobreza en casi todos los países latinoamericanos.

### **1.3.2. A Nivel de Perú.**

Los primeros esfuerzos sistemáticos por conocer la magnitud de la pobreza en el Perú también recién han surgido en los años setenta. Desde entonces se han analizado en sus dimensiones con enfoques variados han identificado a los pobres tanto sectorial como espacialmente. Así, en los años sesenta, se prestó especial atención a la estimación y al análisis de la pobreza relativa; predominaron los estudios sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. En la década de los ochenta, el interés experimentó una viraje hacia la medición de la pobreza absoluta, a través de la definición de líneas de pobreza y de un conjunto de necesidades básicas; en estos años se hicieron además diversos esfuerzos por conocer la distribución espacial de la pobreza.

A finales de los ochenta e inicios de los noventa, cuando el Perú

atravesaba la crisis más grande de su vida Republicana, y se aplicaron duros programas de estabilización, aparecen estudios más pragmáticos que pretenden estimar los costos del ajuste y cuantificar la deuda social. Así mismo, surgieron esfuerzos dirigidos a conocer las características y la magnitud de la pobreza en las zonas más deprimidas del Perú, tal es el caso de Ayacucho, un departamento que ha sido castigado por la presencia de la subversión.

#### **1.3.2.1. Estudios sobre la Distribución del Ingreso en los Setenta: Trabajo de Webb, Figueroa y Amat y León.**

Richard Webb, realiza un primer estudio sobre el Perú<sup>27</sup> para conocer los niveles absolutos y relativos de ingreso de las personas y toma como punto de partida el Censo Nacional de Población de 1961, que contenía información confiable sobre los sueldos y salarios de los trabajadores urbanos; así mismo recurrió a diferentes encuestas realizadas con posterioridad al censo e incluyó la estimación del ingreso sobre la propiedad, basada en las declaraciones de impuestos y en diversos ajustes, que el mismo Webb, cataloga de un tanto arbitrarios, para calcular y distribuir los ingresos provenientes de las utilidades distribuidas, alquileres, la renta imputada y los intereses netos.

Entre los hallazgos importantes de Webb, encontramos el alto grado de desigualdad del Ingreso en el Perú, comparado con otros países latinoamericanos. Así, la participación del décil más rico en el ingreso

---

<sup>27</sup> Léase a WEBB, Richard : "The distribution of Income in Perú". 1972.

personal total era semejante a la del resto de países latinoamericanos con el 49%, la participación del quintil más pobre era una de las más bajas: 2.5% en el Perú versus más del 4% en Brasil y México, Colombia era el único país con una mayor desigualdad relativa en esa época.

La conclusión más importante de este trabajo es que la pobreza era fundamentalmente un problema rural: el 80% de la población del cuartil más pobre se ubicaba en la sierra rural, así mismo la distribución más desigual del ingreso: el 79% de su población estaba ubicado en los dos cuartiles más pobres del País.

Webb, concluye su estudio remarcando el potencial que tiene la redistribución para mejorar el bienestar económico:

"... una transferencia selectiva del 5% del Ingreso Nacional tomado del 1% más rico para dárselo al cuartil más pobre, reduciría el ingreso absoluto del grupo más rico no solo 16%, pero duplicaría el ingreso de casi un tercio de la población. Si la alternativa a la distribución es el crecimiento, un esfuerzo de desarrollo altamente exitoso que consista de un crecimiento real anual de 3% en todos los ingresos, requeriría de más de 20 años para lograr la misma mejoría para el tercio más pobre y mucho más si se descuenta el tiempo de espera involucrado..."<sup>28</sup>

En un segundo trabajo, "Políticas Gubernamentales y Distribución del Ingreso en el Perú, Webb conjuntamente con Figueroa (1975) estudia el impacto redistributivo de las políticas gubernamentales aplicadas en esos años, distingue tres grandes sectores dentro de la economía: Moderno,

---

<sup>28</sup>

WEBB. 1972, pág. 30.

Urbano Tradicional y Rural Tradicional, y asegura que las remuneraciones dentro de cada sector son una función directa de la productividad de la mano de obra y ésta, a su vez, depende del grado de modernización del sector.

Del análisis de Webb se desprende que las políticas gubernamentales de la década del sesenta implican, fundamentalmente, transferencias del ingreso dentro de cada sector. Si bien tuvo cierta mejoría del factor trabajo a expensas del capital, el volumen de esta transferencia ha estado en función de la productividad de cada sector. Incluso las medidas consideradas más revolucionarias, como la reforma agraria y comunidades industriales sólo tuvieron efectos significativos en el interior del sector moderno.

Las transferencias horizontales del ingreso entre sectores, no sólo han sido mucho menos significativas sino que han estado incluso en contra de los sectores tradicionales rurales.

Webb se muestra escéptico respecto a la velocidad con que se pueden mejorar los ingresos de los más pobres a través de políticas de modernización tecnológica o expansión de la economía de mercado. En su opinión, la única manera de lograr un cambio sustantivo y rápido es a través de una nueva reorientación de la política de redistribución del ingreso (políticas fiscales y de precios, incluyendo el racionamiento), que enfatice la transferencias horizontales.

El trabajo de Adolfo Figueroa **Redistribución del Ingreso y de la Propiedad en el Perú: 1968-1973** (Webb y Figueroa, 1975), es de carácter más interpretativo que estadístico y complementa el de Webb, dado que

enfatisa el carácter redistributivo del gobierno militar ; según su opinión, las transferencias se realizan dentro del sector y/o empresas donde se ubica el trabajador, de forma que se preserve el nexo entre producción y distribución. Mientras que para Richard Webb la distribución del ingreso tiene básicamente el objetivo de preservar la tranquilidad social y evitar la impaciencia de los sectores más pobres para obtener una mejora apreciable de su ingreso, para Figueroa lo más importante es el impacto en la estructura productiva.

"Un cambio en la distribución del ingreso (aún dentro del cuartil más rico) resulta en un cambio de la estructura de la demanda y en una reasignación en el uso de los recursos de la sociedad, con una nueva constelación de precios".<sup>29</sup>

Justamente a fines de la década del setenta se pudo contar con nueva información estadística sobre la distribución del ingreso, adicional a la de Webb, Carlos Amat y León y Héctor León<sup>30</sup>; se realizó en base de la información de presupuestos familiares en la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) -realizada en el Período Agosto 1971- Agosto 1972. Este estudio confirma la importancia del autoconsumo como fuente de ingresos de los estratos más pobres (entre el 22% y el 29% de los ingresos de los quintiles inferiores proviene de esta fuente). Este trabajo concluye remarcando la importancia de emplear eficientemente los más

---

<sup>29</sup> Webb, R y Figueroa, Adolfo. "Distribución del Ingreso en el Perú". 1975, pp. 163.

<sup>30</sup> Léase a AMAT Y LEON y HECTOR LEON. Distribución del Ingreso Familiar en el Perú. 1979.

escasos, especialmente las divisas, para aumentar la productividad de los trabajadores, utilizando tecnologías relativamente intensivas de bienes de capitales nacionales. Y recomienda mejorar los sistemas de organización empresarial y regional, para aprovechar al máximo los recursos de trabajo y orientar la producción hacia los bienes esenciales.

### **1.3.2.2. Aproximación a la Pobreza en los Ochenta.**

#### **1.3.2.2.1. El Análisis de la Estrategia de Desarrollo y las Necesidades Básicas de Couriel (1981).**

Alberto Couriel analizó la estrategia de desarrollo de la economía del Perú a partir de los setenta<sup>31</sup>, las reformas estructurales emprendidas por el Estado a partir de 1968, las principales tendencias que acompañaron dichas reformas y evaluó sus logros en términos de la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población del país.

Couriel realiza un cálculo de cuántas familias no satisfacen sus necesidades básicas, dónde se localizan por área rural y urbana y según las diversas regiones del país: Costa, Sierra y Selva. Esta medición se contrasta con una serie de indicadores económicos y sociales, permitiendo verificar y comprobar el nivel y la estructura de las familias del país que no satisfacen sus necesidades básicas.

Las conclusiones a que llega este estudio sobre la distribución del ingreso se resumen, de la siguiente manera:

---

<sup>31</sup> COURIEL, Alberto. "Estado, Estrategia de Desarrollo y Necesidades Básicas en el Perú", 1991.

- El mayor ritmo de crecimiento de la producción urbana frente a la rural acrecienta las diferencias de ingreso entre lo urbano y lo rural.
- La distribución del ingreso empeora porque el funcionamiento del modelo global excluye de sus beneficios al 50% de la población.
- Los minifundios y los trabajadores eventuales sin tierra pierden participación en el ingreso global y es probable que hayan sufrido un deterioro en términos absolutos.
- La distribución del ingreso mejora en los cinco deciles de mayores ingresos, debido a la mayor participación de la población económicamente activa ubicada en el sector moderno y por las reformas estructurales.
- Dentro del sector moderno mejoran los beneficiarios de la reforma agraria y los beneficiarios de la comunidad laboral, siendo afectados los terratenientes y fracciones capitalistas nacionales y extranjeras, expropiadas por la reforma agraria y por el proceso de nacionalización.

#### **1.3.2.2.2. Los Estudios de Glewwe (1988) y de Habich (1989).**

En la década de los ochenta, desde las ciencias sociales, se asistió a un virtual abandono del tema de la distribución del ingreso y a la apertura de dos grandes líneas de investigación. La primera de ellas pone énfasis en las políticas económicas que orientaron a la asignación de los recursos: Tipo de cambio, Aranceles, Tasa de Interés, Controles de Precios y Subsidios. La segunda pone énfasis en los efectos de estas políticas sobre un sector concreto de la economía como: Estudios sobre el sector informal urbano y

el sector agrario.

A finales de la década de los ochenta, aparecen dos estudios sobre la distribución del Ingreso que aportan nuevos datos sobre esta problemática ya que se realizó en base al vasto material estadístico proporcionado por la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV) que realizó el Instituto Nacional de Estadística (INE) en colaboración con el Banco Mundial en 1985 - 1986. Estos estudios de Paul Glewwe y Midori de Habich son más pragmáticos porque buscan relaciones estadísticas significativas entre variables.

Paul Glewwe realiza un primer trabajo para el Banco Mundial, a partir de las cifras de la ENNIV, en donde se enfatiza los niveles de consumo evitando así los múltiples problemas estadísticas que supone el recopilar información sobre los distintos tipos de ingreso, especialmente los ingresos de los trabajadores independientes y los ingresos de propiedad, y la estimación de los subsidios provenientes del Estado o de agencias privadas, que son distribuidos mediante mecanismos directos o a través del sistema de precios.

Glewwe dice que para la identificación de la pobreza se toma como referencia algún nivel de gasto o ingreso que asume como la mínima cantidad requerida para un nivel de vida adecuada, que se conoce como Línea de pobreza. Todos aquellos individuos, cuyo gasto o ingreso se ubique por debajo de esta línea de pobreza, son clasificados como pobres<sup>32</sup>. Así, identifica la pobreza con un nivel de bienestar económico

---

<sup>32</sup> Glewwe, Paul. *The Distribution of Welfare in Perú in 1985 - 1986*. Washington D.C. : The World Bank, pp. 36.

por debajo de un límite, que él define en términos del gasto de consumo de alimentos. Sin embargo, reconoce la limitación de utilizar gasto de consumo como medida de bienestar puesto que no cubre todos los aspectos que involucra el concepto de bienestar, como el estado de salud del individuo por ejemplo. Determina al igual que Webb, una fuerte concentración de la pobreza en la sierra rural y la conclusión importante que merece tomarse en consideración del trabajo de Glewwe es la fuerte correlación que existe entre la educación y el nivel de bienestar, lo cual le lleva a sugerir la necesidad de orientar las políticas educacionales hacia un sistema educativo más equitativo como mecanismo para mejorar la distribución del bienestar en la sociedad peruana.

Midori de Habich, en un trabajo para el Banco Central de Reserva<sup>33</sup>, sigue el enfoque convencional de concentrarse en los niveles de ingreso familiar, tratando de incorporar toda la información disponible en la ENNIV.

Habich aporta datos importantes sobre el área rural como la elevada proporción del ingreso que proviene de la producción de auto consumo. El 4% del ingreso de las familias rurales proviene de la fuente, lo que revela el relativo aislamiento de las zonas que fue remarcada por Webb como por Amat y León, de mayor desigualdad en la distribución del ingreso en comparación con el sector urbano.

---

<sup>33</sup> HABICH, Midori. "Un Análisis Exploratorio de la Distribución del Ingreso en el Perú". 1989.

### **1.3.2.2.3. Estudio de la Pobreza en el Perú del Instituto Nacional de Planificación (INP, 1989 y 1990).**

El Instituto Nacional de Planificación (INP), dentro del Proyecto Regional para la superación de la pobreza en convenio con el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó varios documentos de trabajo sobre el tema de la pobreza en el Perú.

Para el INP, la pobreza en el Perú es un fenómeno estructural, histórico y comprensivo, que involucra diferentes dimensiones: económica, política, social e institucional, y cuya causa es el tipo de crecimiento desigual que caracteriza al Perú. La pobreza se define como una situación recurrente de importantes grupos humanos que carecen de oportunidades suficientes para acceder a una "canasta de bienes y servicios básicos con las cuales vivir "adecuadamente" según determinados estándares colectivamente aceptados<sup>34</sup>. Se plantea que su superación implica un cambio profundo en las estructuras, la organización y el funcionamiento de la economía y la sociedad peruana.

Las fuentes básicas utilizadas por el INP son el censo de 1981 y la ENNIV 1985-1986; el enfoque de las necesidades básicas a los datos censales (1981) y la metodología de línea de pobreza a los datos provenientes de la ENNIV (1985-1986), en la elaboración de los documentos como "Pobreza en el Perú, Aspectos Básicos y Orientaciones de Política (INP, 1989).

---

<sup>34</sup> Instituto Nacional de Planificación. Pobreza en el Perú. Aspectos Básicos y Orientaciones de Política. Serie Divulgación N° 9; 1989, Lima

En función a cinco indicadores de necesidades básicas (viviendas sin servicios, viviendas con hacinamientos crítico; niños que no asistan al colegio y alta dependencia económica) distinguió entre población con necesidades básicas satisfechas (NBS) o no pobre, y población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) o pobre. Dentro de la población NBI se diferenció a los que tenían una sola NBI o simplemente pobre, de aquellos que tenían dos o más NBI o en pobreza extrema. Se llegaron a las siguientes conclusiones:

- 54% de la población total era pobre (alrededor 9 millones de personas).
- La población rural es la más afectada.
- 27% de la población total esta en situación de pobreza extrema (4'655 mil personas) y el mayor porcentaje son niños entre 6 y 14 años.
- La pobreza urbana se caracteriza principalmente por el hacinamiento crítico y la rural por la carencia de servicios.
- Para la estimación de la pobreza en 1986 el Instituto Nacional de Planificación utilizó los datos provenientes de la ENNIV, que distingue cinco estratos según el nivel de ingreso de los hogares, y se eligió como unidad espacial de análisis las regiones naturales: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.
- Entre 1981 y 1986, se produjo un incrementos en los niveles de pobreza absoluta, en tanto que en 1986 el 57% de la población total calificada como pobre (cerca de 10'500 mil personas) y 32% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (casi 5'900 mil personas).
- Se comprobó también que en 1986, la pobreza y la miseria continuaban

concentradas en las zonas rurales, donde se ubicaba el 56% de los pobres y el 65% de la población en pobreza extrema; la sierra era la región más afectada ya que el 48% de su población se encontraba en situación de miseria.

- El estudio de INP continuó en 1986 en Lima Metropolitana que concentraba la mayor cantidad de hogares con viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico, bajas tasas de escolaridad y alta carga económica, lo que ya indicaba el deterioro de las condiciones de vida en la capital. De acuerdo con la metodología aplicada, el 32% de la población limeña era pobre (1'684 mil personas) y el 16% estaba en condiciones de miseria (834 mil personas).
- Como complemento de las mediciones de pobreza absoluta, el INP presenta alguna estimación de la pobreza relativa, para la cual se calculó el coeficiente de GINI sobre la base de la distribución del ingreso del Instituto Nacional de Estadística y del mismo INP. Se puede concluir que este indicador refleja la tendencia hacia una acentuada pronunciación de las diferencias y los coeficiente de Gini en 1986. Los datos que presenta son los siguientes:

<b>Años</b>	<b>Coefficiente de Gini</b>
1985	0.40
1986	0.36
1987	0.38
1988	0.59

El Instituto de Planificación propone estrategias para el manejo de las políticas económicas y de gestión institucional, esboza lineamientos para estrategias sectoriales en salud, alimentación y educación; también plantea

estrategias para el desarrollo integral de áreas rurales específicas y acciones para un programa de emergencia o compensación social.

A finales de la década pasada, el INP reconocía la pobreza como un tema superable sólo a mediano o largo plazo que, sin embargo, requería la aplicación inmediata de un programa de compensación social para paliar los efectos sobre los más pobres, y de un eventual ajuste ante la situación en la que se encontraba el país. Como ejes de acción del Programa de Compensación en los sectores urbano-marginales priorizados se señalan: El alimentario, la generación de ingresos (a través de programas de empleo temporal) y la distribución gratuita o subsidiada de medicamentos básicos. Para el área rural, se proponen dos líneas de acción básicas: Apoyo a la producción alimentaria y generación de ingresos vía programas de empleo temporal específicos. La ejecución del programa de compensación debería basarse en la maximización de las capacidades de las organizaciones e instituciones con experiencia en acciones de dicho tipo como las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la Iglesia, los clubes de madres y las asociaciones de pobladores, entre otras. Este programa de compensación debería durar entre tres y cuatro años (1990-1993) para lo cual se estimaría un costo aproximado de 2,800 a 3,000 millones de dólares. A pesar de estas sugerencias para enfrentar el problema de la pobreza, el Gobierno de Alan García (1985-1990) no las utilizó, más aún, desestimó la aplicación de los mecanismos de emergencia con una perspectiva de más largo alcance como la planteada en los documentos del INP reseñados.

#### **1.3.2.2.4. Aproximación a la Pobreza en el Perú Elaborada por el Proyecto Regional Para la Superación de la Pobreza 1990.**

En 1987 se realizó un estudio sobre la pobreza en el Perú, publicado en Colombia, dentro del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP), en convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de Planificación (INP-Perú). Este documento además de tener la aplicación del método combinado (LIP y NBI) vincula explicativamente la problemática de la pobreza en el gasto social y las políticas económicas y sociales efectivamente aplicadas por el Gobierno.

El trabajo realizado por el INP conceptúa la pobreza como :

"La ausencia de satisfacción apropiadas para un mínimo de ciertas necesidades consideradas básicas, cuyo cubrimiento requiere de un esfuerzo productivo directo"<sup>35</sup>.

Entre las necesidades básicas, considera la alimentación, salud, vivienda, educación básica; acceso a servicios esenciales de información, recreación y cultura; vestido y calzado; transporte público y comunicaciones fundamentales; se asume que para acceder a los satisfactores es necesario un empleo o alguna fuente de ingreso.

La PRSP, para realizar este trabajo, optó por un método que combina con los enfoques metodológicos: La Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para obtener una tipología de pobreza que

---

<sup>35</sup> Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP). "La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y Propuestas de Política". 1990.

permitirá una mejor aproximación y caracterización del fenómeno del Perú, que se resume de la siguiente manera:

## TIPOLOGÍA DE LA POBREZA

### (Método Integrado)

ENFOQUE DE N. B.	ENFOQUE L.P.			No pobres 29.3%
	Pobres (70.7%)			
N.B.I.	Pobres por ambos enfoques (40.7%)		Pobres sólo por NBI 16.5%	
	Indigentes o Pobreza extrema (19.5%)	No indigentes o Pobreza no extrema (21.2%)		
N.B.S.	Pobres por L.P. (13.5%)			

Elaboración propia,, en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

A partir de esta tipología se describen las características de los tipos de pobre en el Perú:

a) Pobreza Crónica. Situación de aquellos que califican como pobres por ambos enfoques (L.P. y N.B.I) y se ubican principalmente en el campo y se distinguen:

- Indigencia Crónica o Pobreza Extrema: Aquellos sin medios para acceder a una ingesta mínima, con más de dos NBI.
- No indigencia Crónica: Aquellos con pobreza estructural pero menos aguda que la anterior.

b) Pobreza Coyuntural o Pobreza Reciente. Son los pobres solo por LP cuyo ingreso se ha contraído por debajo de la LP debido a las políticas macroeconómicas aplicadas, se ubican mayormente en las ciudades.

c) Pobreza por NBI Unicamente. Aquí se distinguen por áreas, que son los

siguientes:

Área Urbana. Comprende a aquellos en situación de pobreza transitoria. Se le asocia con las estrategias de sobrevivencia de la población para hacer frente a las fases recesivas del ciclo económico y con algunas etapas del ciclo de vida de las familias (hogares de formación reciente).

Área Rural. Por marginación (carencia) en los servicios.

En este documento se encuentra que en el año 1986, lo siguiente:

- Sólo el 29.3% de la población total en el Perú era no pobre.
- El 70.7% de la población sufría de algún tipo de pobreza como:
  - . 21.2% en pobreza crónica no extrema.
  - . 16.5% sólo por NBI.
  - . 13.5% sólo por LP de pobreza coyuntural.

Es necesario tener en cuenta que este documento supone que las implicancias de políticas que se derivan de la aplicación de uno u otro método difieren; en tanto el de la línea de pobreza refiere políticas económicas y el de necesidades básicas insatisfechas conlleva la definición de políticas sociales<sup>36</sup>. Este método integrado utilizado permitirá derivar políticas más específicas que podrían aplicarse en función de prioridades.

Algo importante en la publicación del P.R.S.P.; en él dedican un capítulo al gasto del gobierno en los sectores sociales, en el que compara los lineamientos de política contenidos en el plan de desarrollo 1986-1990 con los resultados de las políticas económicas y sociales efectivamente

---

<sup>36</sup> PRSP. 1990. Op. cit., pp. 22.

aplicadas, comprobando las diferencias entre lo planteado (ex-ante) y lo realizado (ex-post). Desarrolla, así mismo, un análisis del gasto social a lo largo de la década de los ochenta en dos niveles:

- GASTO SOCIAL.- Correspondiente al gasto efectuado por el sector público en educación, salud, vivienda y seguridad social.
- GASTO SOCIAL DIRECTO.- Considera sólo los programas y los proyectos específicos dirigidos a los pobres; la información se presenta a nivel departamental.

Además incluye un breve recuento de los subsidios y del aporte de la *cooperación técnica internacional para el período 1985-1989*; se considera a ambos como instrumentos para aliviar la situación de los pobres.

Al intentar plantear algunos lineamientos de la política, se reconoce como obstáculo la grave división en las fuerzas políticas fundamentales que no ha permitido una concentración real de la política en torno a un proyecto nacional<sup>37</sup>.

Se señalan tres puntos sobre los que debe llegarse a un consenso:

- a) La reforma del Estado que consiste en la modernización de Estado para fortalecerlo en democracia y, "Aliviarlo de actividades económicas y de prestación de servicios, que pueden efectuar con mayores ventajas comparativas algunos estamentos de la sociedad civil"<sup>38</sup>.
- b) La adecuación de las políticas públicas para luchar contra la pobreza resaltándose la necesidad de una política integral para superar la

---

<sup>37</sup> Ibid., pp. 94.

<sup>38</sup> PRSP., 1990, op cit., pp. 95.

emergencia.

- c) La creación del Ejecutivo Social, como instancia que coordine e integre las políticas sociales entre sí y éstas con las políticas económicas.

En función a estos tres elementos articulados se concibe el programa social peruano, como partes del Plan Nacional de Desarrollo, que compone acciones en cinco programas:

- 1) Programa de Política Económica, que incluye un programa de ajuste y la promoción de la economía popular.
- 2) Programa de Emergencia Social, dirigido a combatir la pobreza crónica a través de cuatro componentes: Nutrición, Salud Básica, Educación y Mejoramiento de Viviendas.
- 3) Programa de Superación de la Pobreza, cuyo objetivo es enfrentar la pobreza no crónica sobre la base de acciones dirigidas a mejorar barrios marginales, zonas rurales, la prestación de servicios educativos y de salud, los servicios públicos, la vivienda, la seguridad social y la planificación familiar.
- 4) Programa de Reforma del Estado y Participación Social.
- 5) Programa de Comunicación Social y Educación ciudadana.

Por último, el documento hace evidencia al problema de financiamiento para acciones sociales, argumentando que los recursos no son la limitante crítica en tanto exista la decisión política real de erradicar la pobreza.

#### **1.3.2.2.5. Los Estudios Sobre la Distribución Geográfica de La Pobreza.**

Estos estudios intentan medir las desigualdades a nivel departamental, provincial y distrital. A continuación citamos:

a) Política Gubernamental y Distribución del Ingreso en el Perú 1963-1993 de Richard Webb. Es el primer estudio de pobreza con perspectiva geográfica, basada en la distribución del ingreso promedio per cápita en base al censo de 1961.

b) Mapa de la Pobreza del Perú. Realizada por el Banco Central de Reserva (1982). En este estudio se empleó trece indicadores socio-económicos a nivel provincial tomados del censo nacional de población y vivienda de 1972 y de informes del Ministerio de Salud y están referidas a las condiciones de: Vivienda, educación, salud, producción.

Aspectos Demográficos (tasas de mortalidad, natalidad, población económicamente activa y población rural).

Los valores de este indicador fueron estandarizados a una escala entre 0 y 1, y ponderados con una estructura arbitraria de pesos relativos.

El resultado que da este trabajo es la definición de un ranking de pobreza y la clasificación de las provincias en cinco estratos de acuerdo al grado de pobreza. Encontrándose así en las provincias de la sierra del Sur del país, estratos más pobres como en Acobamba (Apurímac), Cangallo (Ayacucho), Paruro (Cuzco), y Aymaraes (Apurímac).

c) Mapa de la Pobreza del Perú. Realizada por el Banco Central de Reserva (1986). Para realizar el trabajo se utilizaron los Censos

Nacionales de Población y Vivienda de 1981 realizados por el Instituto Nacional de Estadística, complementando la información con los datos proporcionados por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Planificación. Aquí seleccionaron los siguientes indicadores:

- 1) Ingresos: (Ingreso promedio por persona ocupada de 15 años y más).
- 2) Educación: (Porcentaje de población de 5 - 19 años que asiste a clase; porcentaje de población analfabeta de 15 años y más; porcentaje de población de 15 años a más sin primaria completa; porcentaje de población ocupada infantil de 6 - 19 años).
- 3) Vivienda: (Porcentaje de viviendas sin agua potable por red de tubería, pozo negro o ciego, porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico).
- 4) Salud: (Número de camas hospitalarias, internamiento por cada 1000 habitantes).

La aplicación de un método de optimización de agrupamiento permitió definir un mapa departamental y luego un mapa provincial de pobreza. Resultando las provincias de Apurímac y Huancavelica con los mayores niveles de pobreza, y las de Lima y Callao, Tacna, Apurímac e Ica se ubicaron entre las menos pobres.

### **1.3.2.3. Estudio de la Pobreza a Inicios de los Noventa.**

A inicios de la década de los noventa los estudios de la pobreza se tornan mucho más pragmáticos, en tanto la aplicación de un programa de ajuste era inevitable frente a la crítica situación del país. Estos estudios buscaron explicar las consecuencias de las medidas de shock y buscaban

llamar la atención del Gobierno entrante.

Estos trabajos llegaron a estimaciones preliminares tanto de la pobreza como del déficit o brecha que debe cubrirse para evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población pobre e intentar reducir su magnitud.

Resumimos a continuación alguno de estos trabajos de investigación; los más importantes que están ligados al trabajo que es materia de estudio.

#### **1.3.2.3.1. El Programa Social de Emergencia (PSE) de Javier Abugattas (1990).**

Este programa surge como un componente social necesario para compensar el ajuste macroeconómico en el marco de la propuesta presentada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), para la estabilización y el crecimiento del Perú; se puntualiza que PSE es sólo transitorio, con una duración de alrededor de tres años, y que debería complementar el programa del Gobierno en educación y salud.

El estudio que realiza el autor se basa en un enfoque de las necesidades esenciales o básicas y establece un conjunto esencial urgente para el diseño del PSE basado en garantizar la vida en el corto plazo: Alimentación y un mínimo de necesidades como transporte y abrigo<sup>39</sup>; se observa un sesgo urbano por no contarse con información confiable sobre canastas locales. El autor define, el “déficit social urgente” como la diferencia entre el valor del conjunto esencial urgente y el estimado de los

---

<sup>39</sup> Abugattas, J. “Programa Social de Emergencia”, 1990, pp.4.

recursos que disponen los sectores más pobres; mientras que asume por pobreza, la existencia de un déficit social por razones ajenas a la voluntad del individuo<sup>40</sup>.

Teniendo en cuenta estas definiciones Abugattas intenta una medición de la pobreza en el Perú siguiendo los siguientes valores:

- Conjunto esencial urgente por persona<sup>41</sup> US\$ 31.00.
- Canasta estrictamente alimentaria US\$ 20.00.
- Conjunto esencial de bienes y servicios mínimos mensual por persona US\$ 48.83.

Estos valores fueron comparados con la estructura del gasto efectivo obtenido a partir de Glewwe (1988) sobre la base de la ENNIV 1985-1986, con la cual se estimó el déficit social urgente, el déficit de urgencia alimentaria y el déficit social global.

Los resultados indican que 6.2 millones de personas ubicadas en zonas urbanas y 7.2 millones en zonas rurales se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

Teniendo en cuenta esta información y con el equivalente del ingreso mínimo legal para el año de 1990 en dólares (US\$ 35) cuantificó el valor de los déficit para la población en condición de pobreza crítica para el año de 1990:

Déficit Social Urgente Anual 1'404 millones de US\$.

Déficit Alimentaria Anual 1'116 millones de US\$.

---

<sup>40</sup> Ibid., pp. 15 - 16.

<sup>41</sup> Incluye alimentos y las proporciones mínimas indispensables e inmediatas de vivienda y abrigo, transporte, educación elemental y el total de requerimientos mínimos en salud para que una persona pueda realizar alguna actividad.

Al monto del déficit social urgente se adicionan otros costos de transporte, almacenamiento, etc; de manera que el presupuesto para el programa social de emergencia propuesto asciende a US\$ 1590 millones anuales, cifra que él estima representa alrededor del 8% del PBI.

El objetivo de este estudio era justamente reducir el déficit social estimado; y beneficiar a la pobreza extrema, priorizar las zonas rurales y facilitar la existencia a las poblaciones urbanas en tales condiciones. Se señala la necesidad de una participación activa por parte de la población beneficiaria del PSE, aunque no se especifican los mecanismos para su operativización. El 80% de los recursos de PSE deberían canalizarse hacia proyectos de apoyo e inversión social, generadores de empleo, la propuesta resalta la necesidad de ofrecer fuentes temporales de ingresos antes que basarse en la simple transferencia o donación de alimentos.

Las opiniones de financiamiento señaladas incluye un aporte fiscal de US\$ 700 millones y la búsqueda de financiamiento (interno y externo) para los US\$ 900 millones restantes. También se planteó la creación de un Fondo de Inversión y Apoyo Social.

#### **1.3.2.3.2. El Apoyo Social de UNICEF (1991).**

La publicación de UNICEF contiene dos temas centrales: "Los Aspectos Económicos de la Situación Social" (documento elaborado con el apoyo de CUANTO S.A.), y "La Viabilidad en el Perú, de los Objetivos Decenales de Bienestar de la Infancia", propuestos por UNICEF a nivel mundial (documento preparado por Nelly Nuñez).

El estudio preparado por Cuánto S.A. para UNICEF parte de la premisa de que la crisis económica ha implicado un deterioro en los niveles de bienestar de los peruanos siendo afectada la población más pobre. El enfoque utilizado es el de las necesidades básicas, y como indicador de pobreza, se toma el índice de pobreza crítica elaborado por Cuanto S.A. que se refiere al ingreso promedio del 40% de familias más pobres.

El ensayo distingue lo que es pobreza absoluta y pobreza relativa: "La pobreza absoluta se define como la proporción de familiares cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer un mínimo de necesidades básicas, este mínimo se calcula a partir del costo de una canasta de alimentos que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos, multiplicado por el recíproco de la ponderación del rubro alimentos en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del estrato de menores"<sup>42</sup>.

Entonces, la línea de pobreza se establece en función del ingreso que cubre el costo de la canasta básica.

Este trabajo llegó a la conclusión de que el desempleo afecta más a los jefes de hogares indigentes y, por lo tanto, la pobreza, es un problema de empleo.

El concepto de pobreza relativa se relaciona con las diferencias de ingresos a nivel departamental; se utilizaron como indicadores la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la tasa de analfabetismo y la relación médico por habitante, etc.. Se concluye que la región más pobre

---

<sup>42</sup> UNICEF. El Ajuste Social, Perú: Hacia un Desarrollo Esencial, 1991, pp. 41.

del Perú es la del Trapecio Andino y sostiene que la crisis y las políticas económicas aplicadas han impactado negativamente sobre los niveles de bienestar de la sociedad peruana, esto es, la reducción en el ingreso y la contratación del gasto social han significado la caída en los niveles de salud, nutrición y educación, en tanto se ha producido un recorte en la oferta de servicios públicos en estos campos.

El estudio realizado por Nelly Nuñez para UNICEF toma como indicadores del deterioro de la calidad de vida, la tasa de mortalidad infantil, la malnutrición infantil, la mortalidad materna, la esperanza de vida y el acceso de servicios básicos (agua, desagüe, electricidad, salud, educación, etc.) en los que se sintetizan en un resumen según el cual, el 45% de la población en el Perú se encontraba en condiciones de pobreza crítica a fines de los ochenta<sup>43</sup>.

Para la autora, el problema es el de la desigual distribución del ingreso en el Perú, tanto en estratos socio-económicos como entre regiones. Se observa también que la caída en la presión tributaria durante los últimos 15 años contribuyó a ello, restándole, al Gobierno, posibilidades de alguna redistribución en favor de los más pobres.

El estudio alude a la necesidad de un plan de desarrollo sustentado en el compromiso y la responsabilidad de todos los agentes económicos y señala al Estado como el encargado de asegurar la canalización de recursos para saldar la brecha social.

---

<sup>43</sup> Nuñez, Nelly. Plan de Acción para la Infancia, 1990, pp. 52.

### **1.3.2.3.3. El Estudio de la Pobreza en el Perú del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP, 1991).**

Este trabajo también se basa en el enfoque de las necesidades básicas para definir y cuantificar la pobreza; se utilizan los indicadores socio-económicos de pobreza seleccionados por el estudio del INP-PNUD en el marco del proyecto regional para la superación de la pobreza: hacinamiento crítico, inasistencia escolar, ausencia de servicios, vivienda inadecuada y elevada dependencia económica.

Este estudio resalta el incremento de la población pobre en los últimos años y sobre la base de las estimaciones del programa regional para la superación de la pobreza (1990) establece la distinción entre pobreza crónica o estructural o por NBI que caracterizan al 80.5% de pobres, y pobreza coyuntural o reciente en la que clasificaría un 19.2% de los pobres. También presenta los datos del estudio "La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de Política del PRSP", antes revisado, para argumentar que más del 7.0% de la población peruana sufre de algún tipo de pobreza, que, a lo largo de la última década, se ha producido un fuerte incremento en su magnitud, puesto que en 1981 los pobres constituían 9.5 millones y en 1990 llegan a 15 millones.

Este estudio asume una relación de causalidad entre pobreza y fecundidad y prioriza los factores demográficos como determinantes de la pobreza. Así, como los factores condicionantes de la pobreza en el Perú se mencionan:

- El crecimiento y la distribución de la población;
- La densidad y la dispersión poblacional;
- La falta de políticas globales de desarrollo y
- La presión poblacional sobre medio ambiente.

Al igual que en el estudio de Nuñez, se revela la contracción del gasto público en los sectores sociales como salud, vivienda, educación y seguridad social, que en 1988 representó solo 10% del gasto global (gastos corrientes, remuneraciones y transferencias), y sólo 22% es gasto ejecutable. De acuerdo con el FNUAP esta situación se había agravado al punto que el gasto social per cápita en 1988 sólo fue de 10 dólares. El documento del FNUAP enfatiza la importancia de la política poblacional en los planes y los programas y remarca el compromiso del gobierno por elevar el gasto social hasta US\$ 40 percápita.

#### **1.3.2.3.4. El Ajuste y la Economía Familiar del Instituto Cuánto S.A. (1991).**

Este trabajo de investigación procura evaluar el impacto de las políticas gubernamentales en el bienestar de los hogares, diferenciando los efectos por estratos socio-económicos, en un intento por contribuir con un diagnóstico que facilite la formulación de la política económica para una situación de crisis por la que atraviesa la sociedad peruana.

El análisis esta referido principalmente a Lima Metropolitana, y las fuentes de información utilizadas son:

- a) La Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-1986, aplicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- b) La Encuesta de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida en Lima Metropolitana aplicada por Cuánto S.A. en Junio de 1990, y
- c) Encuesta sobre niveles de vida en los Estratos Bajo y Medio en Lima Metropolitana ejecutada por Cuánto S.A. en Noviembre 1990.

En el documento se revisan diversos indicadores macro económicos para mostrar el deterioro de la situación socio-económica durante el período de análisis y se remarcan los efectos de la crisis y los ajustes en el producto, el ingreso per cápita, el empleo, los ingresos por trabajo, el gasto social y el costo de subsistencia.

Se enfatiza el aumento de la pobreza crítica medida por el índice de pobreza crítica elaborado por Cuánto S.A. sobre la base de datos estimados de la población económicamente activa (PEA) y de los ingresos de los trabajadores del campo, del sector informal urbano y de los que ganan el ingreso mínimo<sup>44</sup>, y también la fuerte contracción del gasto social.

Así, también se evalúan los cambios en la economía familiar como consecuencia de la crisis y los ajuste aplicados. Analiza los cambios en el nivel de vida y caracteriza el poder de compra de los hogares expresados por los gastos de consumo, y destaca las ventajas de emplear el gasto en

---

<sup>44</sup> Cuánto S.A. Niveles de Vida, 1991, pp. 33.

lugar del ingreso como variable PROXY del nivel de vida. El estudio confirma que entre 1985-1988 y junio-julio de 1990, se produjeron entre otras cosas, una contracción del 46% en el gasto real de las familias, una recomposición en la estructura del gasto de la canasta de consumo, estimada en función del coeficiente de Gini que pasó de 0.41 en 1985-1986 a 0.48 en junio-julio de 1990.

El estudio muestra el fuerte incremento en el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (de 17 a 44%) y de aquellos con al menos una carencia (de 20 a 30%) entre 1985 y 1986 y junio-julio de 1990. Además destaca el aumento de la proporción de hogares en pobreza crónica (de 5 a 20%) y pobreza reciente de (de 12 a 25%), frente a la reducción de aquellos con carencias inerciales (de 15 a 11%) y en condiciones de integración (de 68 a 45%)<sup>45</sup>. Para conocer los determinantes de la pobreza en Lima Metropolitana se desagregó el índice de pobreza absoluta por características del jefe de hogar. Se afirma que los factores que mejor explican el nivel de vida de los hogares, es la educación, el tipo de trabajo y el sector económico en el que se inserta el jefe de hogar.

Es importante resaltar el esfuerzo del Instituto Cuánto S.A. por estimar el impacto que ha producido en la población de menores recursos las drásticas medidas económicas adoptadas en agosto de 1990. La

---

<sup>45</sup> Hogares de Pobreza Crónica es entendido como un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza y por lo menos una carencia. Hogares en pobreza reciente con un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza pero sin carencias. Hogares con carencias Inerciales, cuyo consumo es igual o está por encima de la línea de pobreza pero con, por lo menos, una carencia. Hogares en Condiciones de Integración, cuyo consumo es igual o está por encima de la línea de pobreza y sin carencias.

encuesta aplicada en noviembre de 1990 a hogares de los estratos medio y bajo, permitió la comparación de la situación inmediata al shock con la de otros dos momentos en el tiempo para los que se contaba con información (1985-1986 y junio-julio de 1990), comprobándose un fuerte deterioro en los Gastos de consumo de los Hogares, Vivienda, Educación, Salud, Nivel de Empleo. Esto se tradujo en la intensificación del uso de estrategias de supervivencia por parte de la población de menores recursos llevando al incremento de la oferta de trabajo (niños y mujeres que anteriormente no participaban en el mercado laboral) y a la diversificación de las fuentes de ingreso (trabajo secundario e ingresos extraordinarios entre los que se destaca los conseguidos vía la participación y el uso de los comedores comunales).

Este documento presentó proyecciones a 1995 que suponen dos escenarios: uno, "de reinserción exitosa" y otro "de reinserción no exitosa"; en ambos casos los resultados en términos del nivel de vida de la población son poco satisfactorios, y se concluye que una mejora en la calidad de vida de los peruanos sólo será posible "con una mejor distribución del ingreso, sea cual fuere el resultado de la reinserción en el sistema financiero internacional"<sup>46</sup>.

Como vía para la distribución del ingreso en el Perú sugiere como prioridad la generación de empleo para los más pobres.

---

<sup>46</sup> Cuánto S.A. (1991), *op.cit.*, pp.111.

### **1.3.2.3.5. La Economía Política de la Pobreza de Adolfo Figueroa (1991).**

El autor hace un análisis de la pobreza asumiendo como hechos la magnitud de la pobreza y la deuda social y que éstas se han multiplicado con los años por las políticas de ajuste aplicadas.

El objetivo de su trabajo es proponer alternativas de política para combatir la pobreza, sobre la base de una aproximación a la misma desde una perspectiva amplia, comprensiva y de largo plazo que considera diversos factores como explicativos del fenómeno: económico, político, social y psicológico, entre otros.

Define la pobreza como la falta de capacidades de las personas para demandar bienes privados y públicos, en su respectiva sociedad con los cuales satisfacer sus necesidades primarias<sup>47</sup>. Esto nos lleva a deducir que, para el autor, la pobreza es un concepto relativo a una sociedad determinada y un fenómeno dinámico que involucra la existencia de círculos viciosos, tanto por la desigualdad prevaleciente como por la falta de crecimiento económico, y es el resultado del funcionamiento de la economía en general y del sector moderno en particular.

Sintetiza en tres tipos de factores las relaciones de causalidad:

- 1) Factores de desigualdad estructural: Desigual distribución de capacidades para establecer derechos en la sociedad.
- 2) Factores de contexto: Inestabilidad macroeconómica, fenómenos naturales, escaso desarrollo de los mercados.

---

<sup>47</sup> Figueroa. La Economía Política de la Pobreza: Perú y América Latina, 1991, pp. 9.

3) Círculos viciosos: Baja productividad de trabajo, cultura de pobreza.

El autor plantea, para superar la pobreza, dos niveles de propuesta: Uno general o de principios donde destaca que la reactivación y la estabilidad económica son condiciones para la superación de la pobreza, que los costos deben ser compartidos por la sociedad en su conjunto, y que la educación es un factor fundamental, tanto por el lado de dotación de recursos, como para romper los círculos viciosos y destruir el conformismo. Otro específico o de acciones, donde es necesario asegurar la coherencia entre políticas de corto y largo plazo.

Figuroa enfatiza que el combate contra la pobreza no sólo requiere acciones por el lado económico, sino también por el lado político, puesto que la práctica democrática nos muestra las sucesivas crisis y los ajustes, con lo cual se han obtenido mayores niveles de pobreza. Concluye que la pobreza es el resultado tanto del proceso económico como del político.

Es interesante el estudio realizado por Figuroa sobre la pobreza en tanto plantea el fenómeno en sus interrelaciones con otros aspectos desde una perspectiva de largo alcance.

#### **1.3.2.3.6. Mapa de Pobreza Realizada por el INEI (1991).**

El mapa de pobreza del Perú<sup>48</sup>, constituye uno de los mejores indicadores de la pobreza, dado que permite visualizar las diferencias en los niveles de vida de la pobreza peruana por áreas geográficas.

---

<sup>48</sup> Realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1993.

a) Mapa de Pobreza a Nivel Departamental:

La característica principal del mapa de pobreza departamental es su simplicidad en la medida que para la jerarquización de los departamentos se están utilizando sólo dos indicadores que dan cuenta de las principales dimensiones de la pobreza.

- La económica, cuyo indicador es el nivel de ingresos per cápita de los hogares. Esta se ha realizado en base a la información de la Encuesta de Niveles de Vida 1985 - 1986 y la actualizada a 1990<sup>49</sup>.
- La vulnerabilidad, cuyo indicador utilizado es la tasa de mortalidad infantil<sup>50</sup>.

b) El Mapa de Pobreza a nivel distrital involucra a todos los distritos pobres dentro de cada departamento.

#### 1.3.2.4. Comentarios Finales.

La revisión de los estudios realizados sobre la pobreza en el Perú, nos muestra que a lo largo de las últimas décadas se han hecho esfuerzos por afinar la aproximación a este fenómeno. Paradójicamente, la pobreza se incrementó, y en la actualidad se estima que alrededor del 70% de la población sufre algún nivel de pobreza en el Perú.

Los diagnósticos se han ido perfeccionando de acuerdo a la información estadística confiable y especializada que se ha ido obteniendo

---

<sup>49</sup> Niveles de Vida, realizadas por el Instituto Cuánto bajo los auspicios de la UNICEF en 1991.

<sup>50</sup> Información que proviene de la Estadística Social del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

progresivamente y en la medida que se han realizado estudios en forma más objetiva y acorde a la realidad social del Perú.

Lo importante de esta revisión bibliográfica realizada es que nos ha permitido determinar que la pobreza no es un fenómeno reciente en el Perú y que las causas de su origen, persistencia y profundización refieren factores estructurales. También, en las últimas décadas, las sucesivas crisis económicas y los ajustes aplicados para enfrentarlas exacerbaron el problema. Los diversos diagnósticos manifiestan que en el último lustro la pobreza se masificó y el nivel de vida de la sociedad en general sufrió un deterioro que no será fácil de superar aún en el mediano plazo.

Por otro lado, los enfoques y los métodos de medición de la pobreza en el Perú se han ido modificando a lo largo del tiempo y las metodologías se adaptaron a la disponibilidad de información. Así, inicialmente la preocupación fue la estimación de la distribución del ingreso y la medición de la pobreza en términos relativos; luego el interés se centró en la cuantificación de los pobres a través del establecimiento de líneas de pobreza basadas en niveles normativos de ingreso y de consumo, y también se generaron indicadores de necesidades básicas insatisfechas (y de carencias) como una forma de mejorar la caracterización y poder establecer distinciones entre los pobres. Lo esencial es que los diferentes métodos de estimación no son excluyentes sino más bien complementarios y se pueden utilizar de manera simultánea.

Los diagnósticos recientes proponen un método integrado que combina las estimaciones por línea de pobreza y por necesidades básicas

insatisfechas (o carencias). También, para llamar la atención de la sociedad y del Gobierno frente a la magnitud del problema, algunos investigadores han cuantificado lo que se denomina la brecha o el déficit social, esto es el monto requerido para que la población en conjunto acceda a la satisfacción de las necesidades básicas o esenciales.

Un hecho reconocido por los estudios reseñados es la distribución del ingreso para explicar la pobreza en el Perú y de la generación de empleo como fuente de ingreso y, por lo tanto, como medio para redistribuir ingresos y enfrentar la problemática de la pobreza. En general, la mayoría de los autores revisados conducen a tal afirmación, aunque también se proponen otras vías u opciones redistributivas complementarias, por ejemplo que los ingresos tributarios por parte del Estado se deben canalizar hacia gastos en servicios sociales básicos: educación, salud, agua y desagüe, etc.

Así mismo, es importante anotar que los diversos trabajos realizados reconocen que las áreas rurales continúan siendo las más afectadas por la pobreza en el Perú y que el mayor porcentaje de pobres se ubica en la sierra del país.

En términos generales, la pobreza se reconoce como el fundamental o como uno de los principales problemas del Perú, sólo superables a largo plazo.

A nuestro parecer, en el fondo, subyace un problema de crisis del Estado que no permite un tratamiento adecuado del problema fundamental en el Perú: la pobreza.

## **2. MARCO METODOLÓGICO**

### **2.1. Metodologías Utilizadas para la Medición de la Pobreza.**

#### **2.1.1. A nivel de América Latina y El Caribe.**

Para realizar los estudios sobre la pobreza en América Latina y El Caribe se han utilizado una serie de métodos. Los más usuales han sido a un nivel de descripción y evaluación y el Método Integrado de Medición (MIP) que a continuación detallamos.

##### **2.1.1.1. Descripción y Evaluación Crítica.**

El carácter multifacético de la pobreza ha originado distintos enfoques de medición predominando dos métodos que son:

##### **a. Método de Ingreso o Línea de Pobreza o también Enfoque Indirecto.**

Este método parte de:

- Definición de las necesidades básicas y sus componentes.
- Definición de una canasta normativa de satisfacciones esenciales (CNSE) para cada hogar.
- Cálculo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza.
- Comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo), y
- Clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza, considerándose así a estas personas pobres.

Aproximadamente en 1960, tiende a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de canastas normativas de satisfacción esenciales (CNSE) completas; desde los primeros trabajos de Rowntree hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos -sobre todo en América Latina-. Así mismo, existe una variante de este método que ha sido aplicado predominantemente en América Latina y es el Método de Canasta Normativa Alimentaria (CNA), cuyo procedimiento es como sigue:

- Se define una canasta normativa alimentaria (CNA), se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema;
- Se multiplica esta línea de indigencia por un factor para obtener la línea de pobreza. Este factor se puede elegir con base en el cociente observado entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto de alimentos (Inverso del Coeficiente de Engel), del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales, del promedio de hogares, o de una porción inferior de éstos. Sin embargo, en algunos casos se ha definido una canasta normativa de satisfacciones esenciales (CNSE) completas, en América Latina y El Caribe, por ejemplo en México en 1987.

Los resultados aplicados de ambos métodos son dispares. Así, la diferencia entre ellos es algo más que estadística; refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la canasta normativa alimentaria (CNA) mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, las de la CNSE la explicita detalladamente.

## **b. Método de Necesidades Básicas.**

Este método consiste en:

- Definición de las necesidades básicas y sus componentes;
- Selección de variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción;
- Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface las necesidades en cuestión.
- Clasificación de los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas como pobres;
- Todas las personas que habitan en un hogar pobre se consideran pobres.

Con este procedimiento se han venido elaborando "Mapas de Pobreza" en diferentes países latinoamericanos que no sólo llegan a una jerarquización en áreas geográficas según niveles de vida, sino que también precisan la incidencia de la pobreza y los perfiles característicos de los grupos pobres.

Estos mapas de pobreza se han formulado a partir del análisis por hogares de los siguientes indicadores:

- Hacinamiento;
- Viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales);
- Abastecimiento inadecuado de agua;
- Carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas;
- Inasistencia a escuelas primarias de los menores; e

- Indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

El concepto de pobreza implícito en el Método de NBI, es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.) y tiene carácter dinámico e histórico.

Ambos métodos tienen sus diferencias. Así, el Método de NBI se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas; el Método de línea de pobreza no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación potencial de las necesidades básicas.

Las Mediciones de Pobreza por el Método de línea de pobreza tienen una limitación fundamental. Consiste en que el Método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son seis las variables que determinan tal satisfacción:

- El ingreso corriente;
- Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales;
- Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico;
- Niveles educativos, habilidades y destrezas;
- Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; y
- Actos no básicos.

Si el Método de la Línea de Pobreza no toma en cuenta estas otras variables, capta parcialmente la pobreza por lo que, en general, tiende a subestimarla.

Las estimaciones de la pobreza basadas en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) están asociadas en América Latina, a la elaboración de mapas de pobreza con una desagregación geográfica muy detallada, que ha impuesto el uso de los Censos de Población y la Vivienda como fuente casi única cuya satisfacción puede verificarse con la selección de variables e indicadores, de los captados en el cuestionario censal.

Mientras, el método de Línea de Pobreza (L.P.) en los requerimientos de consumo privado corriente, el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo hace en los de gasto público e inversión privada. Las mediciones de línea de pobreza definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI demandan créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras, el método de línea de pobreza lleva a la definición de políticas económicas, el de NBI lleva a la definición de políticas sociales.

En conclusión, ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Al aplicarse simultáneamente, la población pobre es la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos.

### **2.1.1.2. El Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP).**

Para medir adecuadamente el problema de la pobreza exige tomar en cuenta simultáneamente las seis variables señaladas antes y sus interrelaciones.

Al integrar los dos enfoques de medición, el de la línea de pobreza (L.P.) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) al que le llaman el Método Integrado de Medición de Pobres (MIP) se tiene en la práctica una nueva metodología que permite elaborar una tipología de los pobres de relativa homogeneidad, con características diferentes desde el punto de vista de las políticas que requieren, y orienta la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos. También esta integración implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena.

El Método de Medición Integrada de Pobreza, define, en primera instancia, tres grupos de pobres:

- a) A los pobres por ambos métodos;
- b) Los que lo son sólo por NBI; y
- c) Los que lo son sólo por Línea de Pobreza.

Rubén Kasztman<sup>51</sup> ha llamado a los primeros pobres crónicos, a los segundos pobres inerciales y pobres recientes a los últimos.

---

<sup>51</sup> Katzman, Rubén. "La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo", 1989, en Revista de la CEPAL N° 307, Abril.

En general, es necesario en muchos de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), incluir la calidad de los bienes y servicios. Esta necesidad es particularmente aguda en educación, salud y vivienda. Además, es necesario incorporar los conocimientos técnicos, de gestión y de organización que representen un importante potencial de desarrollo. La inclusión de niveles de calidad como la captación de conocimientos requieren métodos de captación especiales o adicionales a las encuestas existentes. En materia de línea de pobreza, es necesario, además, revisar a fondo los métodos de captación de ingresos, ya que las encuestas actuales los subestiman fuertemente, y estandarizan los procedimientos de ajuste de cuentas nacionales.

Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, aunque deben construirse para reflejar en todos los países las mismas normas absolutas - criterio básico para conservar la comparabilidad internacional-, tienen que considerar las particularidades nacionales.

Por tanto, por la observación y revisión de las metodologías utilizadas para realizar estudios sobre la pobreza y la desigualdad social en América Latina y El Caribe, se puede concluir que estos métodos han ido perfeccionándose de acuerdo al avance que se ha hecho en estos estudios y por eso los datos que se utilizan para el análisis son confiables.

### MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Necesidades que se verifican siempre por NBI	Necesidades que siempre conforman la línea de pobreza P.L.	Rubros que requieren criterios combinados de NBI y L.P. (Condiciones de insatisfacción).	Definición de L.P. por hogar	Manejo del Ingreso (consumo) del hogar para compararlo con la línea de pobreza.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua potable.</li> <li>- Drenaje o similar</li> <li>- Electricidad</li> <li>- Vivienda (materiales y relación personas-cuántos).</li> <li>- Nivel educativo adultos</li> <li>- Asistencia escolar niños</li> <li>- Tiempo libre disponible</li> <li>- Mobiliario y equipamiento del hogar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentación (consumo fuera del hogar).</li> <li>- Vestido, calzado y cuidado personal.</li> <li>- Transporte público.</li> <li>- Comunicaciones básicas.</li> <li>- Gastos de recreación, información y cultura.</li> <li>- Pagos por servicios de la vivienda.</li> <li>- Gastos asociados a la asistencia escolar.</li> <li>- Gastos en salud no cubiertos por los servicios gratuitos.</li> <li>- Gastos de combustibles.</li> <li>* Se excluye renta y pagos de amortización o intereses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención de la salud:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Sin acceso a servicios gratuitos, y</li> <li>b) Ingreso menor que L.P. más costo privado.</li> </ul> </li> <li>- Seguridad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Sin acceso a seguridad social.</li> <li>b) Ingreso menor que L.P. más costo seguros privados.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gastos para necesidades enumeradas en (2) se determinan por tipo de individuo (bebé, niño, mujer, hombre) o para el hogar en conjunto (servicios de la vivienda).</li> <li>- En alimentación se detectan necesidades de consumo para el hogar.</li> <li>- Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico, se añaden:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Costo de guarderías privadas y/o</li> <li>b) Contratación de servicios domésticos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Del ingreso del gasto del hogar se deducen gastos en:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Renta, amortización e intereses de vivienda.</li> <li>b) Atención a la salud.</li> <li>c) Seguros privados.</li> <li>d) Contratación de servicios domésticos.</li> <li>e) Bienes elementales básicos.</li> </ul> </li> <li>- El ingreso (gasto) remanente se compara con la L.P. tal como se define en (4).</li> <li>- Se determina así la pobreza por ingresos.</li> </ul>

### **2.1.2. Comentarios sobre los Métodos Utilizados para la Medición de la Pobreza en el Perú.**

Los trabajos realizados sobre la pobreza provienen de la fuente de Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV) que tiene cobertura nacional. Así mismo, se han utilizado diferentes metodologías para calcular la dimensión de la pobreza del Perú o sea la definición operativa de pobreza difiere en uno y otro estudio. Así por ejemplo: la CEPAL utiliza el Método de Ingreso basándose en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza. El PNUD, combina este método con el de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Sin embargo, éstas no son las únicas combinaciones metodológicas posibles ya que, realizando algunas variaciones, se pueden obtener diferentes resultados. Es justamente el objetivo de este trabajo, presentar elementos que permitan manejar los criterios operativos utilizados en las diferentes estimaciones sobre pobreza. Comentar sobre las diferencias y enfatizar lo que sería más recomendable para su medición. De tal modo, la elección de tal o cual método involucrará una decisiva discusión sobre las ventajas o las limitaciones de cada uno de ellos.

En esta parte se hará primero la distinción sobre elementos generales para la medición tales como la unidad de recepción y los indicadores que reflejan mejor el nivel de vida de la gente. A la luz de estas consideraciones se introducen los principales métodos de medición de la pobreza en el Perú. En segundo lugar, se realiza una profundización del método del ingreso y sus

usos más frecuentes, la línea de pobreza y el índice de pobreza, poniendo especial énfasis en los recientes desarrollos sobre el tema.

Finalmente, se presenta a manera de ejemplos de aplicación algunos de los métodos para mostrar la utilidad de los indicadores de pobreza.

### **2.1.2.1. La Medición de la Pobreza: Elementos Generales.**

El investigador, para el proceso de medición de la pobreza, toma las siguientes decisiones básicas:

Elección de la unidad de análisis o recepción y, la determinación de el o los indicadores -observables estadísticamente- que deberán reflejar las características de la pobreza.

#### **2.1.2.1.1. La Unidad de Recepción.**

El primer paso para la medición de la pobreza es discutir qué unidad de recepción tomar. La unidad de recepción se define como "el grupo de personas cuyos recursos (se supone) se combinan cuando se establece el Status de Pobreza"<sup>52</sup>.

La unidad de recepción se puede definir en varios criterios:

- La residencia común.
- El gasto común.
- La relación de sangre; o la relación de dependencia.

El problema es ¿cuál escoger?. Atkinson (1991), nos dice que la elección depende de qué concepción de pobreza se elija, y es necesario

---

<sup>52</sup> Atkinson. "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons From Recent Studies in Developed Countries", 1991, pp. 3-21.

para el estudio que se está realizando si estamos dentro del enfoque del nivel de vida. Se prioriza el nivel de consumo y, en consecuencia, se opta por el hogar como unidad de análisis, bajo el supuesto de que los recursos se comparten sustancialmente en su interior.

#### **2.1.2.1.2. Indicadores de Nivel de Vida.**

El nivel de vida es, por naturaleza, un concepto de múltiples dimensiones y ello plantea dificultades metodológicas al intentar medir la pobreza. Todos los productos que consume un individuo en las actividades en la que participa o se involucra, forman parte de un nivel de vida y no todas ellas son cuantificables. Es importante decidir cuál o cuáles indicadores reflejan el nivel de vida. En términos operativos muy generales, eso es lo que diferencia a las aproximaciones a la pobreza a través del "Método de Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) de aquellas que se basan en el "Método de Ingreso".

##### **a) Necesidades Básicas Insatisfechas.**

Los que calculan la pobreza a través del método de necesidades básicas insatisfechas consideran que la medición de la pobreza debe involucrar indicadores de infraconsumo, desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomía, escasa participación, mecanismos de integración social y adscripción a una escala de valores particular y diferente a la del

resto de la sociedad, etc.

Estas son situaciones de carencias estructurales que caracterizan a la pobreza, y el procedimiento estándar es el siguiente:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes: ¿qué es lo necesario?
- Seleccionar las variables o los indicadores que, para cada necesidad y componente, expresen el grado de su satisfacción.
- Definir el nivel mínimo de cada indicador.
- Clasificar a las unidades con una o más necesidades insatisfechas como pobres<sup>53</sup>.

Esta metodología ha sido utilizada en la construcción de los denominados mapas de pobreza. La fuente de información casi exclusiva de estos mapas de pobreza, son los escasos censos de población y vivienda o encuestas de gran envergadura, en los cuales se indaga la infraestructura básica del hogar.

Es importante enfatizar que esta opción tiene sus limitaciones de información que han sido superadas. Por otro lado, si bien involucra varios indicadores de necesidades básicas, no incluye otros que también reflejan el nivel de vida, tales como esperanza de vida, tasa de mortalidad, etc.

Se observa en los estudios realizados sobre los pobres que no todas las necesidades básicas están en aumento. Por eso, cuando muchas veces la información disponible se encuentra seriamente limitada, el investigador al intenta sustentar irrefutablemente el incremento de la pobreza, termina eligiendo ciertos indicadores y desechando otros.

---

<sup>53</sup> Boltvinik. Pobreza y Necesidades Básicas, 1990, pp. 50 - 60.

## **b) El Método del Ingreso.**

En el Perú no existen muchos datos temporales disponibles para calcular la pobreza. Por eso, por la falta de información sobre necesidades básicas se han empleado indicadores como “El gasto en consumo familiar”, en la medida que es el mejor reflejo del poder de compra de la gente.

Sin embargo, los datos de gasto en consumo a pesar de ser muy fidedignos y generales<sup>54</sup>, presentan un gran sesgo:

Están influenciados por las decisiones de consumo de la gente porque incluso entre los más pobres, los gastos en alimentación, son del orden del 50%, y que los diferenciales de precios y los gustos o preferencias de la gente afectan las decisiones de consumo en perjuicio de una adecuada satisfacción de las necesidades básicas. En consecuencia, este indicador debe reflejar la capacidad de compra de la gente en la medida en que la idea de capacidad alude a todas las oportunidades de consumo posibles.

Esta situación nos explica que la mayoría de los estudios realizados sobre pobreza elijan el ingreso por considerarlo un indicador adecuado para medir la insuficiencia en el nivel de la vida de la gente por las siguientes razones:

- El ingreso se considera un óptimo de nivel de vida dado que permite algún nivel de consumo y constituye un requisito para que la gente pueda participar en la sociedad.

---

<sup>54</sup>

Por ejemplo, permiten deducir los ingresos de los trabajadores como los informales.

- Es un indicador de recursos preferible en tanto mide las oportunidades abiertas o disponibles a una persona.
- Es una variable básica y versátil para establecer programas sociales que intentan asegurar algún mínimo.
- Dada la realidad estadística actual, es más fácil de conseguir.

El ingreso, como variable básica para construir indicadores sobre pobreza, conlleva también problemas operativos tales como qué tratamiento debe dársele al ingreso en especie, al autoconsumo.

La mayor utilidad de esta opción metodológica es la construcción de las denominadas líneas de pobreza; éstas representan el ingreso mínimo necesario para disponer de los recursos suficientes que satisfagan las necesidades básicas de los miembros del hogar y constituyen el límite que diferencia a los pobres de los no pobres.

Así mismo, en el nivel práctico, se observa que existen muchas maneras de construir líneas de pobreza y su procedimiento estándar es el siguiente:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes, ¿qué es lo necesario?.
- Calcular la canasta normativa de satisfacciones de esas necesidades.
- Calcular el costo de la canasta.
- Comparar el costo de la canasta con el ingreso del hogar o la unidad de análisis elegida.
- Definir como pobres a quienes estén por debajo de la línea de pobreza.

### **c) Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza o Ambas.**

Las necesidades básicas que se consideran en el análisis de la NBI es fundamentalmente estructural. Las condiciones de vivienda, educación, salubridad, etc., casi no sufren alteraciones en el corto plazo. O sea, este método es útil para reconocer a aquellos pobres que lo son estructuralmente, en tanto que no distingue muy bien a los empobrecidos por una recesión, es decir, a los pobres coyunturales<sup>55</sup>.

Estos dos métodos no deben ser excluyentes, más deben ser complementarios. Katzman, propuso una metodología combinada, que incluye ambos métodos, en particular la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas<sup>56</sup>.

La idea que estaba detrás de este método integrado, era la de reconocer entre los pobres segmentos diferenciados, dado que la existencia de una elevada heterogeneidad de la pobreza complicaba la ejecución de programas sociales. No se podría incluir, en una misma categoría de pobres, aquellos que siempre lo fueron y aquellos que recientemente han adquirido ese status debido a las crisis económicas. Por tanto, Katzman, sugiere que la combinación de ambos métodos puede tomar la siguiente forma:

---

<sup>55</sup> Así por ejemplo, el ingreso corriente es un indicador de las fluctuaciones de corto plazo en el nivel de la gente. Se refiere a las posibilidades abiertas eventualmente para los individuos y, por ello, los pobres que este método determina, incluyen a aquellos que no siendo pobres estructuralmente lo son por razones de carácter coyuntural.

<sup>56</sup> Katzman, "La Heterogeneidad de la Pobreza. Caso de Montevideo" 1989, pág. 759 - 763

## LÍNEA DE POBREZA

NBI	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos por encima de la línea de pobreza
- Presencia de una o más carencias.	- Situación de pobreza crónica.	- Situación de carencias inerciales.
- Ausencia de carencias.	- Situación de pobreza reciente.	- Situación de integración social.

- Los pobres crónicos. Constituyen el núcleo básico de pobreza, dado que involucran mecanismos que perpetúan la pobreza.
- Los sujetos con carencias inerciales han sido pobres a través de su historia social, pero en la coyuntura presentan niveles de ingreso superiores a la línea de pobreza.
- Pobres recientes, no habían sido pobres hasta la fecha.
- Los hogares en situación de integración social son aquellos con condiciones necesarias (aunque no suficientes) para una eficiente integración de los miembros del hogar a la sociedad y sus condiciones de vida definen el estándar de lo que cree se entiende como un nivel digno para toda la población.

En el Perú, esta metodología se emplea en los estudios realizados por Cuánto S.A. y el PNUD, cuyos resultados se pueden observar como manera de ejemplo en el cuadro siguiente<sup>57</sup>:

<sup>57</sup> En el año 1985-86, ambas estimaciones están referidas a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), mientras que para 1990, el Instituto Cuánto realizó su propia encuesta.

**PORCENTAJE DE HOGARES POR TIPO  
DE POBREZA Y CARENCIA**

Tipos	1985 - 1986		1990
	Lima Metropolitana/1	Perú/2	Lima Metropolitana
Pobreza crónica	5.0	40.7	19.6
Pobreza reciente	11.9	13.5	24.7
Carencias inerciales	15.2	16.5	10.7
Integración social	67.9	29.3	44.9

1/ Tomado de Cuánto S.A. (1990)

2/ Tomado de PNUD (1990)

Cabe recalcar que la clasificación del PNUD no es la misma que emplea Katzman, aunque ellos coincidieron en la clasificación: pobres crónicos, pobres sólo por línea de pobreza, pobres sólo por NBI y no pobres. Por ser fruto de una misma raíz conceptual aquí la unimos.

La diferencia que encontramos en ambas estimaciones, es la metodología empleada tanto para calcular las NBI como para calcular las líneas de pobreza.

Cuánto S.A., que replica la metodología utilizada por Katzman, toma como carencias básicas que determinan el status de pobre de un hogar a los siguientes rasgos:

- Jefe de hogar analfabeto (carencia educativa).
- Techo de paja o estera (carencia de vivienda).
- Vivienda sin agua (carencia de salubridad).

El PNUD en cambio considera:

- Paredes exteriores improvisadas o de estera o quincha.

- Más de tres personas por cuarto o habitación.
- Sin agua, desagüe ni energía eléctrica.
- Existencia en el hogar de al menos un niño de 6 a 12 años que sea pariente del Jefe y no asiste a un centro de educación, y
- Hogares con más de tres personas y con jefe con un nivel educativo bajo.

Se enfatiza que sólo el PNUD utiliza el método del ingreso en sentido estricto en tanto que Cuánto S.A. emplea el gasto en consumo como indicador del poder de compra.

Esto nos dice que, como es lógico, en toda estimación proveniente de Instituciones diferentes siempre se van a encontrar diferencias incluso en el caso de contar con la misma concepción metodológica.

Sin embargo, es importante destacar, por lo expuesto, que conviene emplear ambos métodos, dado que se complementan, aunque el más desarrollado ha sido entre ambos el método del ingreso que ha permitido dar cuenta de los cambios en la medición de la pobreza y las consideraciones de desigualdad que influyan en ella.

#### **2.1.2.2. El Método del Ingreso: Medición de la Pobreza.**

La pobreza y el nivel de vida son conceptos multidimensionales. La falta de información solo permite aproximaciones multivariadas parciales, es decir, aquellas que sólo toman en cuenta algunas dimensiones del problema.

La variable que combina diferentes dimensiones del concepto de

pobreza para la mayoría de los estudiosos es el Ingreso Corriente<sup>58</sup>. "Este representa una combinación de las diferentes satisfacciones de necesidades a los precios de Mercado (...) suponiendo perfecta sustitubilidad entre ellos"<sup>59</sup>. O sea, se asume que el ingreso constituye y sintetiza la base de recursos del hogar que condiciona su nivel de vida.

Si se utiliza el ingreso para definir operativamente a la pobreza se debe de responder a las siguientes preguntas:

¿Cuál es la línea de pobreza o cuál es el nivel de vida mínimo aceptable?, y

¿cuál es el indicador más apropiado de pobreza social?.

#### **2.1.2.2.1. La Línea de Pobreza.**

Se define línea de pobreza como el límite que diferencia a los pobres de los no pobres; los que están debajo de la línea de pobreza son considerados pobres. Si la pobreza se identifica con una insuficiencia en el nivel de vida de un individuo, entonces la línea de pobreza es un nivel de vida mínimo adecuado.

Para que esta definición sea válida es necesario hacerse un juicio de valor sobre cuáles deberían ser los mínimos mencionados; esto nos lleva a afirmar que los resultados proporcionados por este método sólo pueden ser aproximaciones dado que encierran un alto grado de arbitrariedad.

---

<sup>58</sup> En realidad, la situación que se presenta en el cálculo de la pobreza a través del método del ingreso o del gasto, es análoga a aquella en la que se evalúa las maneras de calcular el PBI. El problema radica en que las estimaciones de pobreza por el lado del ingreso no coinciden con las del lado del gasto. Existe aquí un gran trabajo para hacer compatibles ambos métodos que en realidad son análogos.

<sup>59</sup> Altimir, O. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, 1979, pp. 30.

Ahora bien, existen dos tipos de línea de pobreza a nivel conceptual que, a grandes rasgos, definen las maneras de calcularlas, estas son: la línea de pobreza absoluta y la línea de pobreza relativa.

#### **a. Línea de Pobreza Absoluta.**

La línea de pobreza absoluta se establece especificando una canasta de bienes (C) a precios (P) de manera que quienes se encuentran por debajo de su valor  $(P*C)^{60}$  son considerados pobres. Bajo esta perspectiva, la línea de pobreza es constante en términos reales en el tiempo y a largo plazo; si el ingreso real crece la pobreza se reduce y hasta puede desaparecer, dependiendo del año base en la que es calculada la línea de pobreza. Sin embargo, este defecto debe ser corregido si se mantiene actualizada la canasta de bienes (C), de tal modo se toma en cuenta la recomposición del gasto que las familias realizan en el tiempo.

La discusión que se presenta a la hora de estimar líneas de pobreza absoluta es que si se debe calcular una canasta de alimentos y otra de no alimentos, o sólo una canasta alimentaria en tanto que la no alimentaria se estime a través de métodos indirectos. En el primer caso, se debe especificar requerimientos mínimos para ambos -alimentos y no alimentos- y luego calcular la cantidad de ingresos necesarios para adquirirlos, a precios corrientes (contemporáneos). En el segundo caso, se pone mayor énfasis en los requerimientos alimenticios. Por eso, el primer

---

<sup>60</sup> Algunos estudios consideran un factor (h) que denota desperdicio de recursos por ineficiencia en su asignación, de manera que la línea de pobreza estaría dada por  $(1 + h) * P * C$ .

caso es el cálculo de la estimación de los gastos mínimos necesario a precios corrientes para lograr un estado nutricional mínimo en las personas<sup>61</sup>. Ese mínimo es ajustado por un factor de corrección que toma en cuenta requerimientos de no alimentos<sup>62</sup>.

#### **b. Línea de Pobreza Relativa.**

La línea de pobreza relativa está asociada a los niveles de vida contemporáneos, o sea, a las condiciones de vida que son costumbre o comúnmente aceptadas en las sociedades a las que pertenecen. Bajo este esquema, la línea de pobreza variará en la misma proporción que el ingreso en el tiempo, si la distribución relativa del ingreso se mantiene constante.

Para estimar la línea de pobreza a partir de éste, lo ideal sería conocer lo que la sociedad considera necesarios para una subsistencia (social) adecuada. Esto se podría encontrar periódicamente a todos los miembros de una sociedad y preguntarles, *¿Cuál es la cantidad más pequeña de dinero que una familia de un determinado número de personas, necesita cada cierto tiempo para sobrevivir adecuadamente en su comunidad? y, asumir implícitamente que la sociedad conoce más o menos certeramente esa cifra.*

Este método tiene inconvenientes como en el caso de realizar dicha encuesta, dado que los resultados serían poco confiables por los sesgos de

---

<sup>61</sup> Los mínimos nutricionales son tomados de estimaciones de la FAO, para casos como el Perú.

<sup>62</sup> En este caso el método ha sido utilizado por la CEPAL.

información que darían los informantes, lo cual reduce las posibilidades de estimar una línea de pobreza relativa adecuada. Por esta situación que se plantea la mayoría de las veces son criterios arbitrarios tales como proponer como líneas de pobreza la media o la mediana de los ingresos de la población.

Las estimaciones "absoluta y relativa" son en realidad extremos y la elección de la línea de pobreza de hecho, requiere tener conocimiento de ellos.

Por la información existente en la mayoría de países subdesarrollados como el Perú, y el enfoque que estamos asumiendo que implícitamente se refiere al nivel de vida, lo más conveniente es utilizar canastas básicas como líneas de pobreza.

#### **2.1.2.2.2. El Indicador de Pobreza.**

##### **a. Las Maneras Usuales de Medir la Pobreza.**

Para formular políticas sociales, se hace necesario tener conocimiento de la pobreza existente en la sociedad como un todo; si se quiere medir el nivel de pobreza social, se debe tener en cuenta primero, cómo se mide la pobreza individual.

Tradicionalmente, ha existido consenso entre investigadores respecto a que la mejor medida de la insuficiencia del nivel de vida de una unidad de análisis, queda expresada por la diferencia entre sus ingresos y línea de pobreza.

$G_i = Z - Y_i$  donde:

Z = Línea de pobreza

$Y_i$  = al ingreso de la unidad

$G_i$  = es la brecha resultante entre ambos factores

A partir de la cual, se han desarrollado dos métodos muy conocidos y utilizados para medir la pobreza social: el porcentaje de pobres (H) y la brecha de ingresos agregada (I).

El primer método consiste en contabilizar a todas y cada una de las unidades de análisis (individuos, familias, etc.) para las cuales, la brecha sea positiva ( $G_i > 0$ ), y comparar el número resultante con la población total del modo siguiente:

$$H = q/N$$

q = es el número de unidades de análisis pobres

N = el número total de unidades en la sociedad

H = es el ratio resultante

Este indicador se utiliza para referirse al avance de la pobreza en el Perú. Ejemplo: 2/3 partes de la población se encuentra en condición de pobreza.

El segundo método, es un poco más sofisticado, se comienza por calcular qué parte de la línea de pobreza es la brecha de ingresos individuales, es decir, se calcula:

$$G_i = (Z - Y_i) / Z = G_i / Z$$

Luego se agrega sumando todos los G para  $i = 1, 2, \dots, q$ , y luego se obtiene un promedio de G para todos los pobres, así se obtiene la expresión I, donde:

$$I = (1/q) \sum (Z - Y_i) = (1/q) \sum G_i / Z, \quad i = 1, 2, \dots, q$$

que también puede expresarse como:

$$I = \left[ \frac{qz - \sum Y_i}{q} \right] \cdot \left[ \frac{1}{z} \right]$$

(I) representa el promedio de las brechas de ingreso individuales como una fracción de la línea de pobreza donde  $[qz - \sum Y]$  es la brecha de ingresos agregada para los pobres.

Ambos índices han sido utilizados extensivamente en la literatura sobre pobreza y, como consecuencia, en el diseño de políticas sociales destinadas a aliviar la pobreza; sin embargo, no han tenido éxito puesto que los fracasos de esas políticas hicieron que se desconfiara de tales indicadores. Sin embargo, ambos indicadores son complementarios, por eso constituyen un avance. Su fórmula es:

$$P_I = H * I = \sum G / nz$$

que también se puede expresar como:

$$P_I = \left[ \frac{qz - \sum Y_i}{q} \right] \cdot \left[ \frac{1}{z} \right] \cdot \left[ \frac{q}{n} \right]$$

$$\left[ qz - \sum Y_i \right] \cdot \left[ \frac{I}{zn} \right]$$

Esto representa la cantidad de ingreso económico a partir del cual los pobres crucen la línea de pobreza y eso lo hace atractivo desde el punto de vista de la política económica.

Como se puede observar,  $P_I$  es sensible a ambas cuestiones: qué tan pobres son los pobres y cuántos pobres existen en la sociedad. O sea, variará si cambia la brecha de ingresos o si cambia el número de pobres en la sociedad.

#### **b. Nuevos Indicadores de Pobreza.**

Por las discusiones realizadas sobre el mejor indicador de pobreza, se desarrolló un debate metodológico que ha proporcionado mejores elementos para evaluar los indicadores de pobreza, siendo sus exponentes principales, Amartya Sen en el año 1976 y recientemente la propuesta de Foster, Greer y Thorbecke en el año 1984 y la que se denomina clase FGT y que supera al indicador de Sen. Así para efectos de política social, se prefiere un indicador que se puede descomponer por grupos con el objetivo de asignar más eficientemente los recursos disponibles.

Por lo expuesto hasta aquí, la construcción de índices de pobreza está todavía en desarrollo en el Perú; sin embargo, en los últimos años se está utilizando para el cálculo el índice propuesto por Foster, Greer y Thorbecke por el Instituto Cuánto S.A. y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en sus últimas publicaciones.

### **2.1.2.3. Métodos de Medición y su Utilidad.**

La idea de medir con precisión más o menos rigurosa la pobreza en una sociedad, obedece a la necesidad de elaborar un diagnóstico adecuado para poder plantear políticas sociales que tengan impacto efectivo en la población de menores recursos.

Uno de los problemas que se le presenta al investigador es explicar qué significan realmente los niveles de pobreza existentes en una sociedad determinada, dado que ello permite proporcionar soluciones a nivel de las políticas internas e internacionales, que alivie el problema. La discusión que sigue tiene como finalidad presentar algunos elementos que se han dado en su generalidad por los investigadores economistas los que defienden o privilegian el ajuste macroeconómico en búsqueda del crecimiento sostenible, y postergan la atención de los costos sociales que éste genera, argumentando que el efecto de arrastre del crecimiento resolverá el problema de la pobreza en la medida en que sus efectos expansivos sean mayores. Según ellos, si por el contrario se aplicarán medidas redistributivas, éstas afectarían el crecimiento y, en el largo plazo, se ocasionaría más daño a los pobres que beneficios.

Kambur (1987) ha planteado una manera de estimar el tiempo necesario para cruzar la línea de pobreza (resolver) que supone que el producto por capital crece sin alterar la distribución del ingreso y que la línea de pobreza también permanece inalterada ante ese cambio<sup>63</sup>.

Se puede dar respuesta a la pregunta de ¿cuánto demoraría una persona,

---

<sup>63</sup>

En este caso nos estamos refiriendo a la pobreza en su sentido absoluto.

pobre en promedio, para cruzar la línea de pobreza? mediante la siguiente fórmula<sup>64</sup>.

$$Z = y^* (1 + g)^t$$

$$\text{Ln } Z = \text{Ln } y^* + \text{Ln } (1 + g)$$

$$T = \frac{\text{Ln } z - \text{Ln } y^*}{\text{Ln } (1 + g)}$$

$$T = \frac{\text{Ln } (z/y^*)}{\text{Ln } (1 + g)}$$

Si T se mide en años:

$$T = [\text{Ln } (z/y^*)]/[\text{Ln}(1 + g)]$$

donde:

z = Línea de pobreza

y\* = Ingreso promedio de pobres

g = Tasa anual de crecimiento.

En general, los métodos de medición, especialmente el de ingreso, si bien sirven para determinar la real importancia de la pobreza, pueden también ser utilizados para fines más específicos de política social.

Esto se evidencia cuando hablamos de índices de pobreza, en particular como hemos visto, éstos determinan el número de pobres en una sociedad,

---

<sup>64</sup> Esta fórmula corresponde a la del valor futuro, y\* es el valor presente.

de brecha de ingresos individuales y sociales<sup>65</sup>, así mismo como la real evolución del nivel de pobreza.

En el Perú, sólo se ha utilizado el índice de SEN hasta hace dos años, y ya se está utilizando los índices FGT, especialmente el Instituto Cuánto S.A., en sus últimos estudios sobre pobreza, 1994.

Por todo lo expuesto, se desprende que el método más adecuado para calcular la dimensión de la pobreza es aquel que integra el "Método de Necesidades Básicas Insatisfechas" con la "Línea de Pobreza". Sin embargo, el problema más serio que enfrenta la aplicación empírica de cualquier método es la falta de información.

La información sobre ingreso es relativamente más fácil de corregir que aquella referida a necesidades básicas, por lo que se hace necesario insistir en el desarrollo de metodologías basadas en el ingreso.

La aplicación de índices de pobreza puede ser el camino a seguir en este campo.

### **2.1.3. Comentarios a los Métodos Empleados.**

Los métodos descritos han tratado de medir la pobreza a partir de diversas carencias, para lo cual han empleado un conjunto de indicadores. A pesar de las múltiples limitaciones que se les atribuyen, estos indicadores son importantes y deben ser considerados por ser ampliamente difundidos y aceptados y porque permiten comparaciones en el tiempo y con otros espacios.

---

<sup>65</sup> Se define brecha de ingresos como la diferencia entre la canasta básica (o línea de pobreza) y los ingresos promedios.

Sin embargo, aunque destacamos su validez, cabe reconocer que sufren a menudo ciertas limitaciones, por lo que se hace necesario ampliar el marco conceptual de la pobreza e incorporar nuevos indicadores para su medición.

Así, tenemos el método de línea de pobreza que no considera el estado específico de satisfacción-insatisfacción de la persona o familia, sino que, mediante un ingreso (o consumo) mínimo, se asume la satisfacción potencial de las necesidades básicas de una familia típica<sup>66</sup>. Deja de lado la estimación del valor de los servicios previstos gratuitamente por el Estado (educación, vivienda, salud, servicios básicos). En cambio, el método de NBI destaca las necesidades asociadas con servicios del Estado o con inversión privada.

En la práctica, cada uno de los métodos implica asumir, no solamente deficiencias y errores en la información, sino restricciones importantes en el alcance de la misma. A las referidas limitaciones de orden metodológico se debe añadir las de carácter conceptual.

Los indicadores de la pobreza utilizados en los dos métodos, se han basado únicamente en la medición de carencias materiales, y solamente aquellas que tienen que ver con la satisfacción de denominadas necesidades básicas.

Su carácter sectorial, ha limitado considerablemente la comprensión de la naturaleza multidimensional de la pobreza. Y no permite apreciar las interrelaciones que existe entre las diversas dimensiones, así como las relaciones causa-efecto; todas estas limitaciones conllevan un análisis estático y parcial.

---

<sup>66</sup> Boltvinik, J. "La lucha contra la pobreza en América Latina"; en : Comercio Exterior, Vol. 42, N° 5, 1992, México.

Por último, una omisión común, en la que incurren los métodos tradicionales es la abstracción del espacio, no se vincula la pobreza con el medio ambiente, a pesar de existir una relación de doble impacto.

El cuantificar exclusivamente aspectos negativos (carencias materiales, defectos sociales, incidencia de enfermedades, degradación ambiental, etc.), aparece como una tendencia generalizada de las mediciones de pobreza dejando de lado al estudio (y, por lo tanto, la cuantificación) de las posibilidades y potencialidades de los recursos naturales, bienes, organización social, y otros aspectos positivos que forman parte del conjunto de satisfactores planteados por la teoría del desarrollo a escala humana.

En conclusión, se ha dejado de lado el criterio esencial de la multidimensionalidad, incidencia de la pobreza en el género, distribución y calidad de la oferta ambiental, relación hombre-medio, incidencia de la economía en el Sector Público a través de políticas económicas y del Gasto Social. Y si se tuviera en cuenta todos estos indicadores se generaría un nuevo método alternativo para medir la pobreza y así determinar la situación de igualdad o desigualdad social en una sociedad determinada.

## **2.2. Metodología Utilizada para el Presente Estudio.**

El nivel de investigación es de tipo descriptivo-proyectivo.

Para el análisis se utiliza el método cuantitativo y cualitativo. Ambos procedimientos tienen para esta investigación una función de consolidación, validación mutua y de complementariedad. La elección de ambos métodos responden a los objetivos de la investigación.

### **2.2.1. Cobertura del Estudio.**

El nivel de vida y de pobreza de la población está referido al estudio de las condiciones de vida, al bienestar económico y social, a la infraestructura básica de la vivienda y el hogar, así como el acceso a los servicios sociales y sanitarios disponibles en la ciudad o centro poblado donde crece y se desarrolla la familia.

Las encuestas y entrevistas se han realizado en diversas zonas de Lima Metropolitana donde se concentran las masas humanas indicadas como pobres en sus diferentes manifestaciones.

Lima es la capital del Perú, allí se refleja la realidad Peruana en su conjunto, ya que emigran de todos los lugares geográficos tanto de la costa, sierra y selva, lo que nos permite identificar diferentes manifestaciones culturales y realidad étnicas colocadas en cada rincón tanto de zonas centro y periféricas donde se forma el problema de la pobreza. Así en zonas residenciales consideradas viviendas de clase alta se pueden encontrar Asentamientos Humanos (chabolas), que mediante invasiones se ubican en la periferia de esas zonas residenciales, de las urbanizaciones y en el centro de la población se puede encontrar gente pobre.

Lo más sugerente es que como producto de problemas económicos, por falta y apoyo a los servicios elementales por parte del Gobierno, poblaciones íntegras se trasladan a la gran capital "Lima" y forman los Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes donde se refleja la pobreza en sus diferentes dimensiones principalmente por la situación inhumana en que viven, manifestadas en sus condiciones de vivienda, sin agua ni luz, en la forma en

que se alimentan (algunas veces una vez al día); el nivel educativo, la falta de servicios sanitarios. En una palabra, la carencia de servicios esenciales mínimos.

Para estudiar la situación de pobreza de la población peruana, se seleccionó una muestra representativa mediante el muestreo probabilístico al azar simple. Primeramente se seleccionaron los lugares y luego a las familias pobres que nos permitieran realizar entrevistas, encuestas y observaciones. Así, se seleccionaron en las zonas centro, sur, norte, este y oeste de Lima metropolitana<sup>67</sup>, los asentamientos humanos y pueblos jóvenes en un total de diez (10), que nos permitieran generalizar los resultados a nivel del Perú, porque ellos, al integrarse en la capital, siguen manteniendo sus usos y costumbres y son pobladores que en la gran mayoría se encuentran en paro y son analfabetos, como se puede apreciar en las estadísticas que explicamos en el capítulo dos.

En los últimos años, los indicadores de los mapas de pobreza realizados en el Perú, reflejan la realidad socio-económica en que vive la población pobre. La encuesta, la entrevista y las observaciones realizadas por nosotros permitieron verificar y explicar esta realidad.

La encuesta se aplicó a la población pobre ubicada en las diferentes zonas de Lima Metropolitana, para lo cual se contó con la colaboración de encuestadores capacitados, alumnos del último año de sociología como práctica profesional de la Universidad Nacional Federico Villarreal, y los alumnos de Economía de la Universidad Ricardo Palma.

---

<sup>67</sup> Lima Metropolitana está conformada por la provincia de Lima - Callao.

Las entrevistas en profundidad fueron aplicadas a autoridades, dirigentes, profesores, profesionales de trabajo social y sacerdotes que viven con la gente pobre en los lugares de estudio. Para la aplicación de esta técnica tuvimos también la colaboración de alumnos de los últimos años de Sociología y de Economía, a quienes se les entrenó previamente. Así mismo, se realizaron las observaciones respectivas para validar si los datos que estaban recogiendo correspondían a la realidad.

En cada etapa del trabajo de campo, estuvimos asesorados por investigadores de las diferentes áreas de las ciencias sociales como sociólogos, economistas, estadísticos, etc., que facilitaron el trabajo y cuidaron que los resultados de la investigación correspondieran a los criterios científicos.

Es importante recalcar que en los últimos años se cuenta con escasos trabajos de investigación por parte de los sociólogos en este campo, por lo que *no existe una total actualización de los métodos y técnicas apropiadas para el estudio de la realidad social en que se vive*. Las investigaciones que se han realizado han estado encasilladas en escuelas y modelos que han servido de obstáculos para ver tal cómo es la realidad social. Siendo los economistas los que han ido ganando terreno, para dar las pautas, metodológica y técnicamente de como se debe investigar y explicar el comportamiento social a través de la economía.

Para abordar los temas que estamos tratando se hace necesaria la revisión de los trabajos realizados por los economistas que desde las posiciones de las

escuelas liberales, neoliberales, austriacas, etc., nos indican que en los últimos años se han dado comportamientos diferentes en relación a la actuación de los gobiernos democráticos para paliar la desigualdad social existente. Desde la perspectiva sociológica, hay poca información que explique en forma concreta lo que está pasando en cuanto al comportamiento social a través de la actuación del Sector Público.

Como se puede comprobar, los trabajos de investigación realizados en relación al tema que estamos abordando provienen en su mayoría, de economistas que, además, han abarcado la parte social utilizando los métodos cuantitativos, cualitativos, etc. (campo de los sociólogos).

### **2.2.2. Los Datos Secundarios.**

Para realizar la presente investigación se ha recurrido a los datos secundarios. Después de una rigurosa selección se eligió a las instituciones que están empleando metodologías adecuadas y basadas en procedimientos científicos, por ser conscientes de las limitaciones que tienen en general los datos estadísticos.

La fuente estadística que se utiliza son los censos de 1981 y el IX Censo de Población y IV de Vivienda del 11 de Julio de 1993, por ser la fuente socio-demográfica más actualizada, importante y completa del Perú.

A partir de los datos demográficos, sociales, culturales, económicos y de vivienda que proporcionan se ha determinado y estudiado los niveles de vida y pobreza en cada una de las áreas geográficas y administrativas del Perú, a fin de visualizar en términos absolutos y relativos los aspectos diferenciales

en el acceso y disponibilidad de los servicios básicos de los hogares y las familias, desde el ámbito regional hasta el Centro Poblado más pequeño.

Así mismo, se han utilizado los datos estadísticos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática: Series Estadísticas de 1970-1972; Compendios de Estadísticas Sociales años 1992-93 y 1994-95. Se ha revisado la información bibliográfica existente en torno al estudio que estamos realizando, priorizando aquellos que han empleado métodos y técnicas científicas que les han permitido presentar resultados confiables de la realidad y, estas son de la CEPAL, PNUD, ONU, del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros.

Para determinar el nivel de vida y pobreza se utilizó las encuestas sobre nivel de vida (ENNIV) desde 1989 a 1994, realizadas por el Instituto Cuanto S.A., con el auspicio del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los cuestionarios aplicados en los diferentes años han sido en su totalidad de 3,600 viviendas particulares, distribuidas en la Costa, Sierra y Selva del Perú cuya selección de la muestra fue multietápica y aleatoria.

Por otro lado, también se han utilizado los datos del "mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares" (Mapa de Pobreza), estudio realizado por la Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales del "Instituto Nacional de Estadística e Informática" (INEI) Perú. Y, por último, las investigaciones y datos estadísticos realizados por el Banco Central de Reserva del Perú.

### **2.2.3. Entrevistas en Profundidad.**

Se utilizó esta técnica con el objetivo de tener una visión más concreta y exacta de los actores sociales materia de estudio y para que desde sus propias perspectivas y experiencias nos contaran la situación de la población pobre, del rol del Estado vía políticas económicas y Gasto Social.

Se aplicó en dos oportunidades en 1994 y 1995, a un total de 40 personas entre las autoridades, líderes comunales, sindicales, asistentes sociales, profesores, sacerdotes, en los lugares seleccionados. Por otro lado también a los asesores, directores y personal administrativo de los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda. (Ver Anexo III, punto 1).

La entrevista en profundidad fue realizada por el propio investigador con la ayuda de alumnos del último año de Sociología y Economía. Para las personas que recibieron entrenamiento en la aplicación de esta técnica, la experiencia fue muy fructífera porque se obtuvieron datos muy valiosos y concretos al objetivo de estudio.

### **2.2.4. Técnicas de Encuesta.**

#### **2.2.4.1. Cuestionarios de las Encuestas a Nivel de Población Pobre.**

##### **a. Cobertura del Cuestionario.**

Los cuestionarios de las encuestas fueron dos. Uno captó información socio-económica a nivel de los hogares pobres y el otro sobre la percepción que tienen de la desigualdad en el Perú.

El hogar se define como la persona o conjunto de personas, sean o no parientes, que residen habitualmente en una misma vivienda particular, ocupándola total o parcialmente y que atienden en común sus necesidades vitales<sup>68</sup>. La unidad de observación y análisis sobre los temas referidos a educación, salud, actividad laboral y migración es el individuo; en tanto que para los temas de vivienda, consumo, la unidad de observación y análisis es el hogar<sup>69</sup>.

Se recomendó usar el cuestionario en el momento de utilizar la información. Algunos aspectos importantes que ayudaron a leerlo fueron los siguientes:

- Todo aquello escrito en letras mayúsculas no fue leído al encuestado. El entrevistador leyó solamente lo escrito en letras minúsculas.
- El cuestionario estaba pre-codificado con excepción de algunas preguntas.
- Si las respuestas dadas por los informantes no se encontraban en la lista de respuestas pre-codificadas se les aplicó el código para el Item "Otros" precisando la respuesta. El cuestionario contiene 36 preguntas con respuestas cerradas y abiertas. Se elaboró en base a las siguientes variables:

---

<sup>68</sup> Son miembros del hogar todas las personas que comen y duermen habitualmente en el hogar.

<sup>69</sup> Definición que opta Eduardo Bandrades Moline, en su Trabajo Monográfico N° 92, titulado "Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España". 1990, pág. 16 y 17. Se eligió esta definición por estar dentro de los criterios de nuestra investigación.

Variable	Descripción
O	Identificación de la vivienda.
Características de los miembros del hogar	Sexo, edad, estado civil, lugar de origen, composición familiar.
Vivienda	Características de la vivienda Tipo de vivienda Tipo de material Propiedad
Educación	Grado de instrucción N° de familias que estudian Lugar donde estudian Financiamiento
Salud	Asistencia médica Seguro social
Programas de Asistencia Social	Desde el gobierno Instituciones privadas Desde la población
Status socioeconómico	Escala social en que se ubican (Índice)
Ingreso	Remuneraciones Salarios Otro.
Consumo	Distribución del ingreso (Pago de vivienda, alimentación, educación, vestido, medicinas, recreación, ahorro).

#### **b. Los Informantes.**

Las encuestas estuvieron dirigidas preferentemente al jefe del hogar. El jefe del hogar es la persona a quien los demás miembros del hogar reconocen como tal, pudiendo ser un hombre o una mujer. En caso de duda, se reconoció a la persona de mayor responsabilidad económica del hogar y en última instancia a la de más edad. Si el jefe de hogar no estuvo presente o no disponible para las entrevistas, se buscó a otra persona con capacidad para responder o informar con respecto a los otros miembros del hogar.

Las respuestas fueron principalmente dadas por el jefe del hogar. Se aplicó el cuestionario según la muestra seleccionada. (Ver Anexo III, Punto 2).

#### **2.2.4.2. Cuestionario a Nivel de Población Ocupada.**

##### **a. Cobertura del Cuestionario.**

El cuestionario, a nivel de la población ocupada, capta información socio-económica y política por ser una población que recibe ingresos (a nivel de remuneraciones, salarios, prestaciones sociales, etc.), ya sean altos o bajos, razón por la cual tienen poder de opinar de la verdadera situación que se vive en el Perú.

El cuestionario fue aplicado por los alumnos del 5to. año de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias económicas de la Universidad Ricardo Palma del Perú, previamente capacitados.

El cuestionario contiene 22 preguntas con sus respectivas respuestas cerradas que tratan de medir la percepción que tiene la población ocupada de la situación de igualdad y desigualdad social que existe en el Perú, y, de los factores que la están condicionando.

##### **b. Informantes.**

El cuestionario estuvo dirigido preferentemente a la población ocupada<sup>70</sup> haciendo un análisis de discriminación una vez aplicado el cuestionario a una muestra representativa. (Ver el procedimiento en el Anexo III, Punto 3).

#### **2.2.5. Prospectiva: Método Delphi (Delfos).**

El método Delfos consiste en unas secuencias de cuestionarios para recoger o intercambiar las opiniones de un conjunto de expertos sobre el

---

<sup>70</sup>

Este cuestionario también se aplicó a la población pobre.

pronóstico deseado. Su objetivo es lograr la predicción por consumo grupal. Y los expertos están físicamente separados unos de otros, y sus opiniones individuales permanecen anónimos.

Delphi no es dar una respuesta única como resultado final, sino más bien producir un rango pequeño de opiniones con el que está de acuerdo la mayor parte de los expertos del panel.

Este método se utilizó en la investigación de la siguiente manera:

#### **2.2.5.1. Objetivo.**

El objetivo del ejercicio Delphi es obtener un conjunto de criterios de expertos que debidamente ponderados, permitan hacer una razonable evaluación y su proyección futura de los indicadores de pobreza y desigualdad social en el Perú, del papel del Estado en esta situación, vía política económica y Gasto Social.

Fue presunción del investigador afirmar “que las políticas económicas efectuadas en los últimos años llevó a grandes sectores de la población a la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú y si no se corrige de aquí a 10 años ésta aumentará más”. Se verifica esta afirmación a través de la opinión de expertos.

#### **2.2.5.2. Método.**

El método Delphi tiene como hipótesis fundamental que la opinión de un grupo de expertos puede llegar a conclusiones válidas. Se asegura la manera de que cada uno de los miembros que la componen pueda

libremente expresar al máximo su opinión, sin predominio de personalidades dominantes, buscando la finalidad de resolución del problema propuesto, sin presión del grupo para obtener la conformidad con el mismo.

Por eso, se seleccionó un grupo de intelectuales expertos que, por su preparación profesional, experiencia en puestos de gran responsabilidad, conocimiento de la situación económico-social y política, del rol del Estado, de las políticas económicas y Gasto Social, nos aportarán criterios altamente válidos y de proyección hacia el futuro. (Ver el Procedimiento del ejercicio en el Anexo III, Punto 4).

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ**

#### **INTRODUCCIÓN**

Para explicar la situación de pobreza y desigualdad en el Perú, primeramente la ubicaremos dentro del contexto latinoamericano y éste a nivel del mundo de tal manera que nos permita tener una visión comparativa de lo que ocurre en el Perú. Luego explicamos la situación real a través de los datos secundarios, las encuestas y las entrevistas en profundidad.

#### **1. SITUACIÓN PANORÁMICA DE POBREZA Y DESIGUALDAD**

##### **1.1. Latinoamérica y El Caribe en el Contexto Mundial**

- a. En América Latina y El Caribe, según datos estadísticos y estudios realizados<sup>71</sup>, viven actualmente un poco más del (8%) de la población mundial, de los cuales 47% están bajo la línea de pobreza. Se estima que aumentará en un 10% para el año 2.000. La Región<sup>72</sup> genera sólo el (5%) del PIB mundial y de continuar así, al finalizar el siglo representará aún

---

<sup>71</sup> Proyecto PNUD/CEPAL "Pobreza Crítica en América Latina, 1979". Proyecto Regional para la superación de la pobreza en América Latina. 1990. Banco Mundial.

<sup>72</sup> Al referimos de región estamos hablando de América Latina y El Caribe.

menos. Analizando los períodos 1976-87 encontramos que el PIB per cápita pasó a ser (60.5%) del promedio mundial y el (22%) del de los países industrializados al (57.7%) y (16.6%) respectivamente.

Datos recientes proporcionados por el Banco Mundial (1995), indican que América Latina y El Caribe, es la zona del mundo donde se registra la peor distribución de la riqueza, porque el (20%) de la población recibe apenas el 4% del total de ingresos y hay una gran distancia que separa a ricos y pobres, lo cual, pesa sobre el crecimiento y el despegue económico. El Banco Mundial consideran que si persiste dicha situación, será difícil sostener un crecimiento económico sostenido, una estabilización social continua y la esperanza de bienestar al alcance de la mayoría de la población.

b. Desde la perspectiva del proceso social, la distancia es todavía mayor ya que el ingreso está sustancialmente más concentrado en América Latina y El Caribe que en los países desarrollados. Según el Banco Mundial, América Latina tiene el (6.3%) de los pobres según la línea de pobreza que aplicó de trescientos setenta dólares (\$ 370) de partida de poder adquisitivo en todo el mundo en desarrollo. Y, en sus datos recientes del Banco Mundial<sup>73</sup> denuncia la persistencia de la pobreza extrema que abarca a un amplio segmento social y comprende un treinta y cuarenta por ciento de la pobreza. Así mismo, los indicadores de exportaciones y de inversión muestran tendencias decrecientes aún más agudas. En términos simples, América

---

<sup>73</sup> Según el Vice Presidente del Banco Mundial para América Latina, Javed Burkir. Nov. 1995.

Latina y El Caribe tienen una participación creciente en la población mundial, decreciente en la economía y el mercado mundial y posiblemente creciente en la pobreza del planeta.

- c. En su evolución económica América Latina y El Caribe, han tenido influencia del entorno externo particularmente de Estados Unidos. Así a comienzos de los 80, EE.UU. optó por una política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva para combatir la "estanflación"<sup>74</sup>, lo cual generó alto déficit fiscal, elevó las tasas de interés y convirtió a Estados Unidos en gran importador neto de capitales, a tiempo que las medidas contraccionistas en los países industrializados y su revolución tecnológica simplificaban un mercado poco dinámico para las exportaciones de la Región.
- d. Los cambios de Europa del Este y en la Unión Soviética, el paso sustancial que fue programado para 1992 en la Comunidad Económica Europea, y el surgimiento de otros bloques económicos parece que plantean el riesgo de que América Latina y El Caribe "se quede sola", aunque abren, por otra parte, un repertorio de posibilidades nuevas. Una de ellas se deriva de la iniciativa del ex-presidente Bush hacia una zona de Libre Comercio "desde la Patagonia hasta Alaska". Situación que se va desarrollando actualmente.
- e. Las crisis de la década, como consecuencia del comportamiento cíclico del mercado financiero mundial, que tiende a reforzar las fases de expansión y recesión de la economía internacional siguen afectando a la Región.

---

<sup>74</sup>

Mantenimiento de la inflación continua.

La fuerte elevación de los precios del petróleo derivada de la crisis del Golfo Pérsico, en cierta medida podría haber beneficiado a los países exportadores de petróleo de la Región, pero agravó la situación de los no petroleros.

- f. En materia de comercio exterior, a pesar de la aceleración, entre 1986 y 1989, el crecimiento de las importaciones de los países industrializados, en la medida en que se ha sustentado en manufacturas no basadas en recursos naturales y en especial, en los productos de nuevas tecnologías, no ha favorecido más que parcialmente a los países de América Latina y El Caribe. Los términos de intercambio, que evolucionan en contra de los productos primarios, los muy altos niveles de subsidio agrícola en los países desarrollados que deben enfrentar las exportaciones agropecuarias y el proteccionismo del Norte (bajo la forma de barreras arancelarias o no arancelarias) continúan siendo obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo.
- g. Los tránsitos de la "Sociedad Industrial" a la "Sociedad Informática", de la producción en masa a la producción flexible, de la tecnología física a la biotecnología, de las "Industrias Mecánicas" a las "Industrias de Inteligencia", están precipitando cambios radicales en la división internacional del trabajo. El surgimiento de nuevos productos y servicios y, la rápida sustitución de tecnologías tradicionales para la producción de muchos otros, constituyen grandes desafíos para los países en desarrollo. Sin embargo, América Latina y El Caribe, invierten en investigación y

desarrollo tan sólo el (0.3%) de la producción total, contra un promedio mundial del (2.7%); y en la Región trabaja (1.06%) de los científicos e ingenieros del mundo, la gran mayoría tiende a emigrar al extranjero. Si esto, no se corrige, las brechas que separan al Norte y al Sur crearán un rezago histórico aún mayor en América Latina y El Caribe.

- h. La crisis fiscal de algunos países desarrollados ha sido acompañada por un retroceso en las políticas de bienestar y por un renacimiento de la ciencia en las fuerzas reguladoras del mercado. Ambas tendencias se han fortalecido por los cambios políticos y económicos en Europa Oriental y en la Unión Soviética. En particular, la importancia otorgada a las señales del mercado y el cambio en las funciones del Estado, se están convirtiendo en la corriente de pensamiento dominante a nivel mundial.
- i. En América Latina y El Caribe, existen grandes desafíos pero, por otro lado, tienen posibilidades para frenar sus dificultades, por:
  - La prevalencia en la Región de regímenes democráticos;
  - Que tiene, respecto a las demás regiones en desarrollo, más altas esperanzas de vida al nacer (superada sólo por Asia Oriental);
  - Superiores tasas de matrícula en el segundo y tercer ciclo de la educación, porcentajes de población urbana;
  - Producto Interno Bruto y consumo per cápita más elevados;
  - Menores diferencias de género.
- j. Es importante recalcar que la década de crisis obligó a un "aprendizaje doloroso" en muchas materias como, en lo económico, que algunos países de la Región han logrado avances en la competitividad internacional, lo cual

se reflejó en un aumento sustancial de sus exportaciones no tradicionales. Sin embargo, requieren de un flujo positivo de capitales, la apertura de mercados en los países industrializados, una profundización generalizada en el tema de la reducción de la deuda y mecanismos para mejorar el acceso de las nuevas tecnologías.

- k. En el contexto de la Globalización, se avecinan reformas en el orden económico mundial, por los cambios que se producirán en las estrategias de los diferentes bloques regionales surgidos bajo este orden económico. Un cambio sustantivo en la percepción acerca de la zona que será el centro del movimiento económico y mundial del Siglo XXI.
- l. Lester Thurow<sup>75</sup> sostiene una nueva teoría económica la cual establece que será Europa quien lleve la primacía de la guerra económica del próximo siglo y estará en condiciones de dictar las reglas de juego del comercio internacional.

Haciendo una breve reseña histórica, señala que el Siglo XIX fue de Inglaterra, el Siglo XX se recordará como el de Estados Unidos y se predice que el Siglo XXI pertenecerá a la casa de Europa, porque no podrán competir con su inmenso mercado interno.

- ll. Por todo lo explicado para América Latina y El Caribe y por tanto para el Perú, la situación se torna expectante, pero con respecto al crecimiento económico regional estas expectativas deben ser moderadas porque en 1995 fue de (1.8%) frente al (4.6%) de 1994, y será incluso peor en 1996. Por lo cual, el nivel de pobreza se acentuará más.

---

<sup>75</sup> Experto en asuntos económicos del MIT. Ha escrito el libro titulado "La Guerra del Siglo XXI".

## **1.2. Evolución de la Pobreza en América Latina y El Caribe, según Medición Integrada de la Pobreza (MIP) 1986-1990 y su Proyección al 2.000.**

Los indicadores de pobreza al inicio de 1990 reflejan la situación de crisis económica y social que registra América Latina y El Caribe desde la década anterior. La mayoría de los países de la Región siguen inmersos en esa crisis, pese que algunos países han intentado seriamente a solucionarlos.

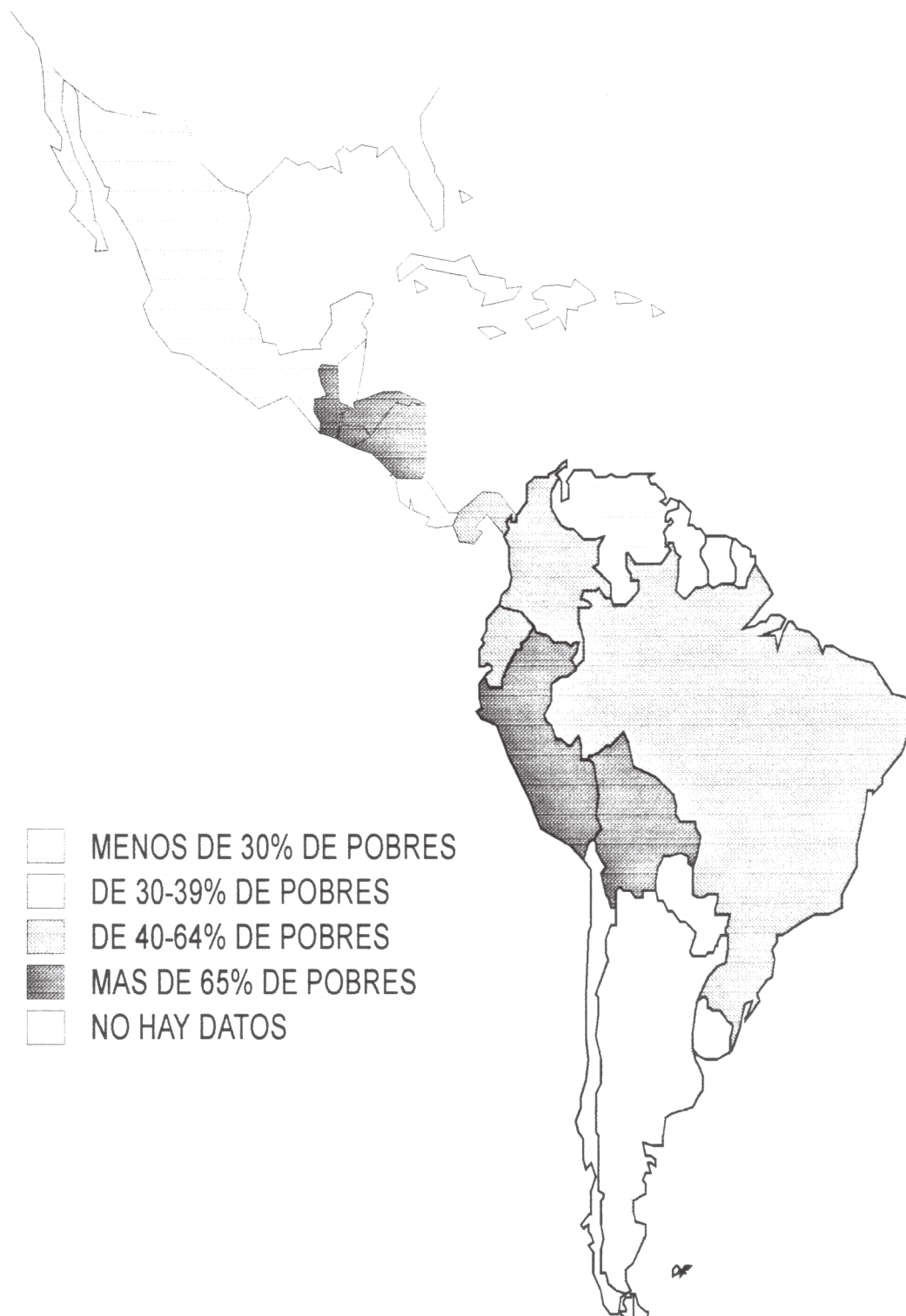
En 1990 el producto regional cayó a casi 1%, con ello, según cálculos de la CEPAL<sup>76</sup>, el producto por habitante se reducía por cuarto año consecutivo, esta vez en (3%). Más grave aún, los costos y el impacto de la crisis son diferentes por grupos sociales.

En 1986, (según el Método de Medición Integrado MIP) cerca de 250 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza (61.5%) respecto al total de la producción de la región. En 1990 el número de pobres aumentó al (62%) como se puede observar en la Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1. Sin embargo, en 1995, tiende a bajar a un (59.7%) y para el 2.000 bajará a un (56%), esto se está produciendo por los ajustes que están realizando en la actualidad los gobiernos democráticos a nivel de Latinoamérica en sus políticas económicas asesorados por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>76</sup> CEPAL Magnitud de la Pobreza en América Latina, 1990

## MAPA DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA



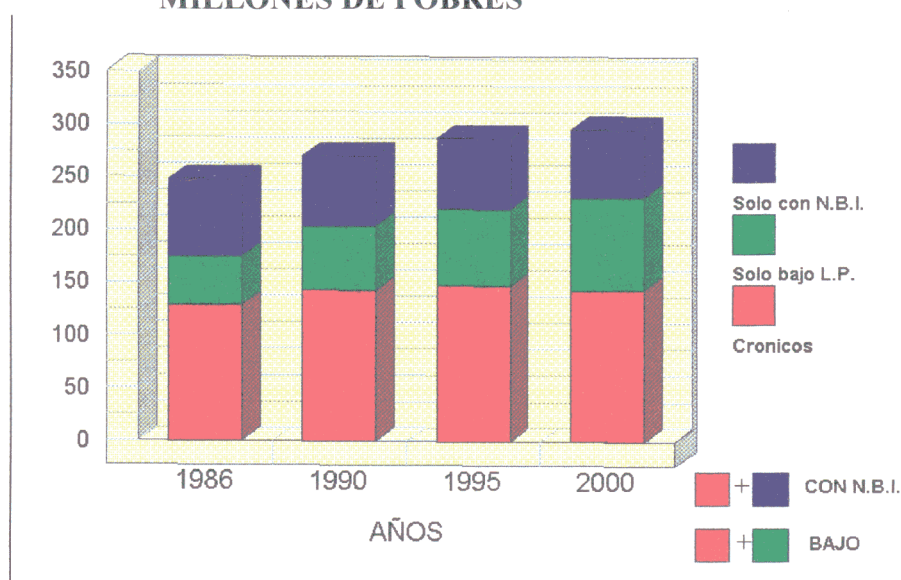
**TABLA N° 1**  
**ESTIMACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1986-2000**  
**POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.\***  
**(En Miles)**

	1986		1990		1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACIÓN	402.471	100,0	437.178	100,0	481.560	100,0	526.270	100,0
NO POBRES	156.964	39,0	167.002	38,2	194.309	40,4	229.980	43,7
TOTAL POBRES	247.569	61,5	270.176	61,8	287.251	59,7	296.290	56,3
CRÓNICOS	128.791	32,0	143.394	32,8	147.598	30,7	143.672	27,3
SOLO BAJO L.P.*	46.333	11,5	60.331	13,8	72.956	15,2	88.413	16,8
SOLO CON N.B.I.*	72.445	18,0	66.451	15,2	66.696	13,9	64.205	12,2
BAJO L.P.*	175.124	43,5	203.725	46,6	220.554	45,8	232.085	44,1
CON N.B.L.*	201.236	50,0	209.845	48,0	214.294	44,5	207.877	39,5

Fuente: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población de CELADE.

\*MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P. : Línea de Pobreza; NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

**GRÁFICO N° 1**  
**ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE POBRES EN AMÉRICA LATINA**  
**1986-2000, por tipos de pobres según M.I.P.\***  
**MILLONES DE POBRES**



\* Medición Integral de la Pobreza.

Fuente: PNUD-RLA/86/004 con base en investigaciones propias, de CEPAL y CELADE.

De la observación de la (Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1), se desprende que en 1986 la estimación por tipo de pobreza muestra que la pobreza crónica o total es la más importante. Los pobres crónicos son aquellos que tienen ingresos insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (LP) y simultáneamente registran carencias de tipo más estructural (NBI). Los pobres crónicos representan el 32% en 1986 y en 1990 uno de cada 3 latinoamericanos se encontraban en esa situación.

Los pobres sólo por ingresos corrientes (LP) igualmente se elevaron en la segunda mitad de los ochenta. En 1986 las personas de este grupo se acercaban al (12%), en 1990 elevaron su representación a (14%). A estos los llaman "nuevos pobres" surgidos por los efectos de la recesión y al ajuste que a la fecha 1996 persiste y se ha acentuado más en los países como el Perú por ejemplo. Sin embargo, los pobres sólo por necesidades básicas insatisfechas (NBI) disminuyeron en 3 puntos porcentuales en el período 86-90: de (18%) pasaron al (15.2%).

En términos generales, la evolución en las características de la pobreza mostró dos tendencias distintas: uno, los pobres por Ingresos Corrientes se elevaron y, otro, los pobres con carencias más del tipo estructural (NBI), como habitar en viviendas de mala calidad, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a los servicios públicos básicos o con inasistencia escolar de los niños, tienden a disminuir pero en menor proporción. Estas distintas dinámicas explican las variaciones observadas en los tres tipos de pobreza.

Las perspectivas de la pobreza en la década de los noventa, por los estudios que se han realizado en América Latina y El Caribe, la evolución del

número de pobres dependerá en gran medida del crecimiento del PIB per cápita, del sentido y eficiencia de la intervención estatal, y de la evolución en la distribución del Ingreso.

Según el Método de Medición de la Pobreza en América Latina y El Caribe, durante los noventa se realizaron dos escenarios de proyecciones sobre la posible evolución de la pobreza.

El primer escenario se observa en la (Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1), donde el grado de incidencia de la pobreza baja lentamente entre 1990-1995 del (61.8%) cae al (59.7%) y en la segunda mitad de los noventa la pobreza cede en más de 3 puntos porcentuales. Así, la cifra absoluta de planes en América Latina y El Caribe, se acercará a los 300 millones de personas para el año 2.000, representando el (56%) de la población total<sup>77</sup>. La pobreza crónica en esta estimación muestra un descenso más acelerado respecto a los otros tipos de pobreza. Los pobres crónicos pasan de representar casi el (33%) en 1990 a menos del (31%) en 1995, y en el año 2.000 descenderá a un poco más de (27%). En igual sentido, el grado de incidencia de los pobres sólo por NBI baja en 3 puntos porcentuales a lo largo de la década, y al final representará un poco más del (12%). Los pobres sólo por ingresos corrientes, son los únicos que elevan su participación en 3 puntos porcentuales, de casi el (14%) en 1990 aumentarán a casi el (17%) para el año 2.000. En términos generales, las características de la pobreza asociadas con necesidades de tipo más estructural (NBI) tienden a ceder más rápidamente en los noventa (48% en 1990 bajará al 39.5% en el 2.000) respecto a la pobreza relacionada con

---

<sup>77</sup> Este porcentaje se ha calculado en base a los estudios realizados por CELADE, CEPAL y el PENUD.

los ingresos corrientes (en el período cae dos puntos y medio).

El segundo escenario se representa a continuación en la (Tabla N° 2 y el Gráfico N° 2). Se observa en la Tabla y el Gráfico la evolución más pesimista en el grado de incidencia en los años noventa. Para el año 2.000 el número de pobres se estima en 312 millones, cerca del (60%) de la población regional. En esta proyección los índices de pobreza caen en sólo 2.5 puntos porcentuales. En 1995, el porcentaje de pobres es (61%) y para el año 2,000 el (59%). De seguirse así se tendrían 15.8 millones de pobres más que en el escenario de crecimiento moderno en el año 2.000 como figura en el Gráfico N° 3.

**TABLA N° 2**

**ESTIMACIÓN ALTERNATIVA DE LA POBREZA EN AMÉRICA**

**LATINA 1995-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.\***

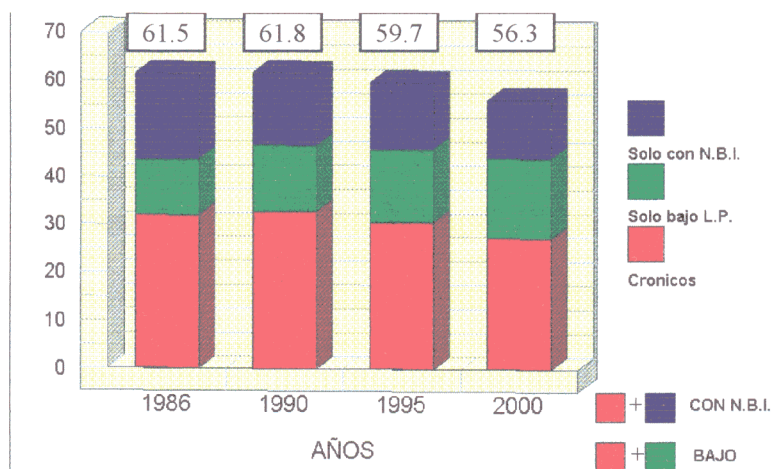
**Sin crecimiento del PIB Per cápita (En Miles)**

TIPOS DE POBREZA	1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACIÓN	481,560	100.0	526,270	100.0
NO POBRES	189,975	39.5	214,192	40.7
TOTAL POBRES	291,585	60.6	312,078	59.3
CRÓNICOS	151,932	31.6	159,460	30.3
SOLO BAJO L.P.*	72,475	15.1	85,782	16.3
SOLO CON N.B.I.*	67,178	14.0	66,836	12.7
BAJO L.P.	224,407	46.6	245,242	46.6
CON N.B.I.*	219,110	45.5	226,296	43.0

Fuente: Cálculos propios.

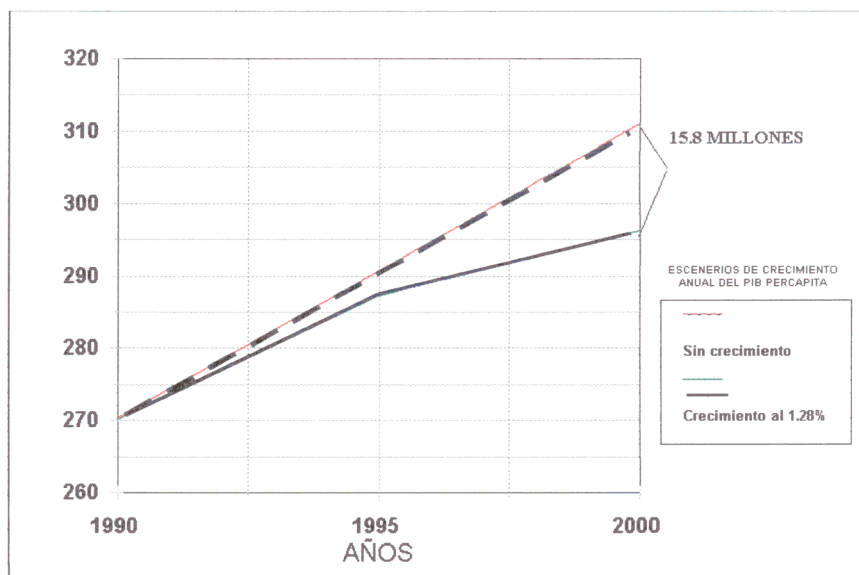
\*MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P.: Línea de Pobreza; N.B.I.: Necesidades Básicas Insatisfechas.

**GRÁFICO N° 2**  
**ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMÉRICA-LATINA**  
**1986-2000, por tipos de pobres según M.I.P.\***



\*Medición Integral de la Pobreza.  
 Fuente: Cálculos PNUD-RLA /86/004.

**GRÁFICO N° 3**  
**PROYECCIONES DEL NÚMERO DE POBRES (MIP)\***  
**según escenarios de crecimiento**  
**América Latina 1990-2000**



\* Medición Integral de la Pobreza.  
 Fuente: PNUD-RLA/86/004, con base en investigaciones propias de CEPAL y CELADE.

Por tipos de pobreza, la crónica continuará afectando al (30%) de la población de América Latina, los pobres sólo por Ingresos (L.P.) pasarán del (14%) al (16%) en el Período 1990-2000; finalmente, los pobres sólo por NBI se reducirán en poco menos de 3 puntos porcentuales a lo largo de la década. Por otro lado, a través del Método de Necesidades Básicas Insatisfechas se analiza en forma global el grado de incidencia de la pobreza en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, durante la década de los 80 y primeros años del 90.

Si observamos la Tabla N° 3, el grado de incidencia de la pobreza en los países estudiados es bastante heterogéneo. El porcentaje de personas pobres por países durante los ochenta representa un número de (27.7%) en Argentina y un máximo de (70.3%) en Honduras, para el total nacional.

En los años ochenta, los países con menor incidencia de la pobreza por NBI (inferior al 30% de las personas) fueron Argentina y Uruguay. En el rango intermedio (entre el 30 y 50%) se encuentran Colombia, Costa Rica y Venezuela. Con más de la mitad de la población en situación de pobreza aparecen Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. En los años siguientes esta situación se ha incrementado pero siguen en esa clasificación.

En todos los países estudiados el grado de incidencia de la pobreza, según N.B.I., es más alto por personas que por hogares, debido al mayor promedio de personas por hogar en las familias pobres. Igualmente, los índices de pobreza rural son más altos que los de áreas urbanas.

**TABLA N° 3**

**HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA,  
SEGÚN N.B.I. EN 11 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

PAÍSES	AÑOS	TOTAL NACIONAL		TOTAL URBANO		TOTAL RURAL	
		% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS
ARGENTINA	1980	22,3	27,7	18,7	23,4	41,9	48,9
BOLIVIA	1976		73,9		61,7		82,4
	1988	60,3	64,3	52,5	56,4	68,2	72,6
COLOMBIA	1973		70,2		58,9		87,9
	1985	39,5	45,6	26,4	32,3	68,4	72,6
	1988	34,1	39,5	15,1	18,1	51,3	57,0
COSTA RICA	1986	31,9	36,0	18,2	20,4	44,2	48,9
ECUADOR	1982	67,2	71,2	43,4	49,7	90,6	91,6
	1988			37,5			
HONDURAS	1989	63,4	70,3	47,6	51,1	71,6	79,6
NICARAGUA	1985	63,1	69,4	48,1	54,8	81,1	85,9
PERÚ	1981	51,2	55,5	32,9	38,6	83,6	87,2
	1985		57,2		41,3		87,0
R. DOMINICANA	1984	55,6	61,3	42,9	49,7	68,9	73,2
URUGUAY	1985	22,0	27,1	19,9	24,7	40,8	47,6
VENEZUELA	1981	40,7	46,2	34,3	39,6	76,8	81,1
	1988	35,4	41,0	27,0	32,8	74,7	77,7

Fuentes: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989.  
 DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay", 1988.  
 DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.  
 INDEC, "La pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985.  
 PNUD, CEPAL, RLA/86/004. Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.  
 PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras".  
 PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La pobreza en Venezuela", 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en el Perú". 1990.

Los países que presentan información sobre la evolución de la pobreza por N.B.I., muestran un comportamiento tendiente a la disminución del grado

de incidencia. Únicamente en el Perú los niveles de pobreza por N.B.I. aumentaron.

Por otro lado, según el análisis de los resultados de la aplicación de la medición integrada de la pobreza, en algunos países de América Latina para las zonas urbanas y rurales (veamos la Tabla N° 4), encontramos que Costa Rica presenta el menor nivel de pobreza (38.3%), le siguen Colombia (57.1%), República Dominicana (58.9%) mientras que el Perú presenta el más alto (65.7%).

Dentro del conjunto de los pobres según tipos de pobreza, la incidencia de la pobreza económica tiende a estar asociada de forma directa con los niveles globales de pobreza: en Costa Rica, la pobreza crónica o total es menos representativa (27%) respecto al Perú (54.3%). Los pobres únicamente por N.B.I. representan un porcentaje más alto en Costa Rica (56%) respecto a los otros países (menos del 25%). Los pobres únicamente por ingresos corrientes presentan un grado de incidencia más alto en Colombia y República Dominicana (superior al 40%) con relación a Costa Rica y el Perú que está en menos del 20%.

Los sectores urbanos, según el método MIP, como observamos en la Tabla N° 4 y el Gráfico N° 4, de los ocho países estudiados: Uruguay registra el menor índice global de pobreza urbana (19.9%), en situación intermedia (entre 20 y 40%) se encuentra Costa Rica (25.1%), Argentina (28.8%) y Colombia (40.2%) con más del (50%) de hogares urbanos en condiciones de pobreza se encuentra el Perú (50.5%), República Dominicana (55%), Ecuador (65.2%) y Bolivia (71%). En el conjunto de pobres urbanos los

crónicos representan en la Argentina (22%) y Bolivia (57%). La pobreza urbana tiende a estar altamente asociada con ingresos insuficientes: Los pobres, sólo por línea de pobreza, representan en el Perú (30%) y Colombia (62%).

**TABLA N° 4**

**LA POBREZA EN ALGUNOS PAISES DE A.L. SEGUN MEDICIÓN**

**INTEGRAL DE LA POBREZA POR ÁREA RURAL Y URBANA**

PAISES	% HOGARES			% HOGARES POBRES				% HOGARES			% HOGARES POBRES			
	TO-TAL	NO POB.	PO-BRES	TO-TAL	CRÓ-NI-COS	SOLO NBI	SOLO LP	TO-TAL	NO POB.	PO-BRES	TO-TAL	CRÓ-NI-COS	SOLO NBI	SOLO LP
NACIONAL														
ARGENTINA (82)														
BOLIVIA (89)														
COLOMBIA (88)	100.0	42.9	57.1	100.0	40.5	19.0	40.5							
COSTA RICA (86)	100.0	61.7	38.3	100.0	27.2	56.1	16.7							
ECUADOR (90)														
PERÚ (86)	100.0	34.3	65.7	100.0	54.3	25.3	20.4							
R. DOMINI-CANA (89)	100.0	41.1	58.9	100.0	37.1	12.4	50.5							
URUGUAY (86)														
URBANO							RURAL							
ARGENTINA (82)	100.0	71.2	28.8	100.0	22.2	18.1	59.7							
BOLIVIA (89)	100.0	29.1	70.9	100.0	56.8	11.6	31.6							
COLOMBIA (88)	100.0	59.8	40.2	100.0	26.1	11.4	62.4	100.0	27.5	27.5	100.0	47.7	23.0	29.3
COSTA RICA (86)	100.0	74.9	25.1	100.0	24.7	47.8	27.5	100.0	49.8	50.2	100.0	28.1	60.0	11.9
ECUADOR (90)	100.0	34.8	65.2	100.0	41.7	15.8	42.5							
PERÚ (86)	100.0	49.5	50.5	100.0	34.9	35.2	29.9	100.0	5.4	94.6	100.0	74.1	15.2	10.7
R. DOMINI-CANA (89)	100.0	45.3	54.7	100.0	36.2	10.2	53.6	100.0	29.7	70.3	100.0	39.1	16.7	44.2
URUGUAY (86)	100.0	80.1	19.9	100.0	33.7	17.6	48.7							

Fuentes: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989.

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay", 1988.

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC, "La pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La pobreza en Venezuela", 1990.

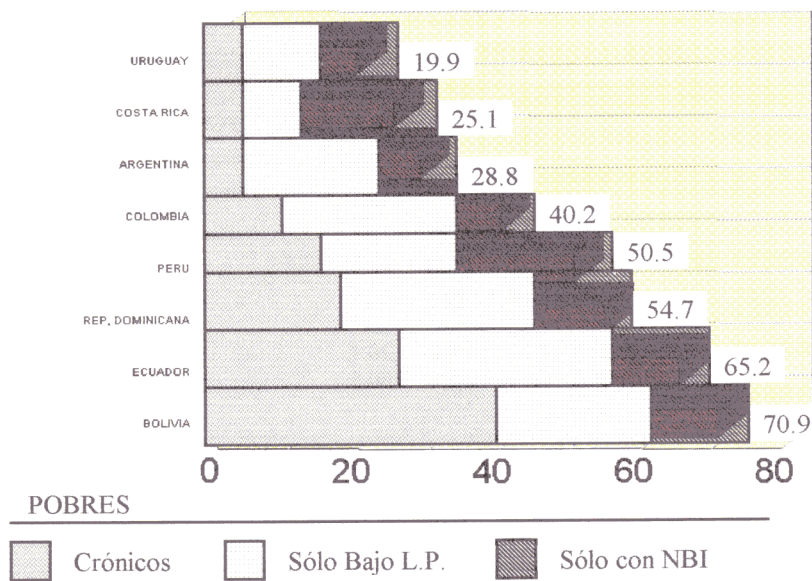
PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en el Perú". 1990.

## GRAFICO N° 4

### INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN 8 PAISES DE A.L.

según M.I.P.

Alrededor de 1985



L.P: Línea de Pobreza.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Equipos Nacionales PNUD-RLA/86/004.

La pobreza rural, según MIP, se ha estimado para cuatro países, como se puede ver en la tabla, los niveles de pobreza global son más altos en las áreas rurales respecto a las urbanas. En los cuatro países: Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana, la pobreza rural afecta entre el (50%) y el (95%) de los hogares rurales. Por tipos de pobreza las situaciones son más heterogéneas de país a país en las áreas rurales.

En conclusión, Perú es un país considerado como uno de los que tienen mayor porcentaje de pobres del contexto Latino Americano y del Caribe y por ende uno de los que están considerados más pobres del mundo.

## 2. PERFIL DE LA POBREZA EN EL PERÚ

### 2.1. Población Pobre.

La población peruana, según el Censo Nacional de 1993, asciende a 22.6 millones de habitantes. La población nacional es evidentemente urbana, dos de cada tres peruanos residen en las ciudades, y el resto vive en las zonas rurales del país. Lima Metropolitana concentra el 27 o 28 por ciento de la población total aproximadamente.

La población peruana se caracteriza por ser predominantemente joven, el 46 por ciento está integrada por menores de 19 años de edad y el 17 por ciento está comprendida entre los 20 y 29 años de edad. La población femenina supera ligeramente a la masculina: 51 y 49 por ciento para cada caso. El promedio nacional de miembros por hogar es de cinco personas. El promedio mínimo lo tiene Lima con 4.9 y el promedio máximo la Selva rural 5.4. Un tercio de los hogares peruanos tienen un número de miembros por hogar que varía entre tres a seis componentes.

**TABLA N° 5**  
**POBLACIÓN URBANA Y RURAL DEL PERÚ, 1994**  
**(Distribución Porcentual)**

ÁREAS	%
URBANA	70,5%
RURAL	29,5%

Fuente: Cuánto S.A. ENNIV 1994 y Censo Nacional de 1993.

De este total de población peruana, según revela la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV 1994), más o menos, la mitad de la población peruana, once millones quinientos mil peruanos aproximadamente (49.6% de la población peruana) se encuentran viviendo en situación de pobreza y, es la más afectada por la crisis económica y por las medidas de ajuste y estabilización económica<sup>78</sup>. Así mismo, otros estudios nos revelan que la pobreza afecta a cerca del (70%) de la población<sup>79</sup>. Estos estudios sostienen que la población está dividida en ricos y pobres, en donde la clase media tiende a desaparecer porque su poder adquisitivo es muy bajo. Es así que sus ingresos no cubren los gastos de una canasta básica de consumo, encontrándose aquí un sector de profesionales entre ellos los profesores de niveles escolares y universitarios que trabajan en el Sector Público, sus sueldos y salarios son muy bajos, y también algunos trabajadores del Sector Privado más que todo los que están dedicados a trabajos de servicios.

Examinando la evolución de la pobreza en el Perú encontramos (Ver Tabla N° 6 y Gráfico N° 5) que aumentó en la última década. El porcentaje de pobres se incrementó en 41.6 por ciento en 1994. Sin embargo, respecto a los niveles de pobreza prevalecientes en 1991 (55.3%), la incidencia de pobreza ha experimentado en 1994 una disminución de 6 puntos porcentuales, aproximadamente, 49.6 por ciento.

---

<sup>78</sup> Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV, 1994) realizada por Cuánto S.A. Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>79</sup> UNICEF y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estrategias para superar la pobreza. Caso: Situación del Perú. 1990.

La caída de los niveles de vida de la población se ha acentuado cada vez más. En 1985, 42 de cada 100 peruanos vivían en condiciones de pobreza, lo cual en el significado de las actuales cifras revela una continuidad en el deterioro de los niveles de vida. La crisis económica de los 80 y su agudización, producto de políticas económicas ineficaces, agravaron sostenidamente las condiciones de vida de los peruanos y, más aún, agudizó la magnitud de la pobreza. Este proceso de empobrecimiento paulatino se verifica con los gastos de consumo en un 46% entre 1986 y 1990 y, en un 31% adicional entre 1990 y 1991 en Lima Metropolitana.

La brecha de pobreza es mayor en 1994 que en 1995; sin embargo, en los últimos tres ha experimentado una reducción de 3.4 puntos porcentuales. Si bien la severidad actual de la pobreza es mayor que la de hace 10 años, es menor en 1.2 puntos porcentuales que la de 1991. Pese a que los últimos tres años los indicadores de pobreza han disminuido, todavía la mitad de la población peruana se encuentra viviendo en condiciones precarias, lo que constituye una gran desafío para las autoridades gubernamentales y para la sociedad en su conjunto, más aún, si uno de cada cinco peruanos vive en la pobreza extrema.

La evolución de la pobreza extrema, o sea de la población que no logra alimentarse adecuadamente, tiene el mismo comportamiento que en los estimados de pobreza que hemos señalado líneas arriba: un incremento fuerte en los indicadores desde 1985 hasta 1991, y luego una reducción de los mismos hacia 1994. Sin embargo, los índices para este último año son

mayores que los de 1985. La excepción es el indicador de la severidad de la pobreza extrema, que se mantiene igual en ambos casos en un valor de 2.6 por ciento.

**TABLA N° 6**

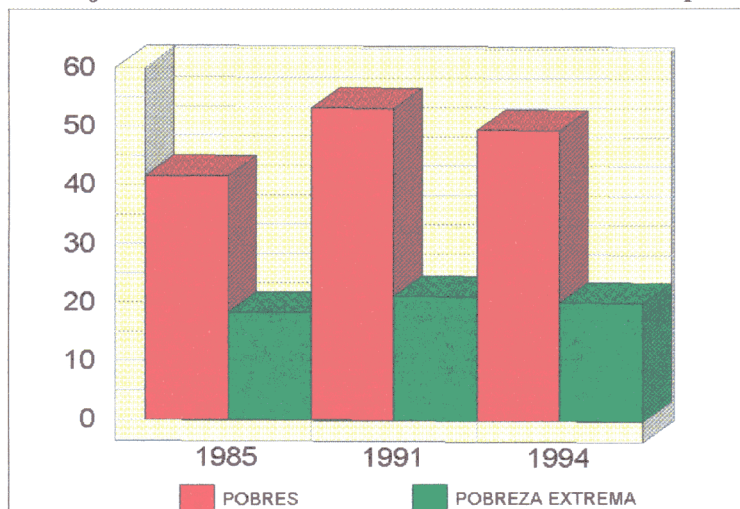
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ**  
**(Porcentaje de la Población) 1**

NACIONAL	1985	1991	1994 2
POBRES 3	41.6	53.3	49.6
EXTREMOS 4	18.4	21.2	20.2
NO EXTREMOS 5	23.2	32.1	29.4
LIMA METROPOLITANA			
POBRES	27.4	48.9	37.6
EXTREMOS	3.4	10.1	4.7
NO EXTREMOS	24.0	38.9	32.9

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

1. Los estimados de pobreza para 1985 y 1991 han sido obtenidos de base en los resultados de las Encuestas de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) de esos años, realizadas por INEI y Cuánto S.A. La ENNIV 1991, no incluyó la Selva y Costa rural.
2. Según los resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV-94) realizada por Cuánto S.A.
3. En el estudio son considerados como pobres las personas cuyo gasto total no cubre el costo de una característica básica de consumo (alimentos y otros bienes y servicios prioritarios).
4. Los pobres extremos son aquellas personas cuyo gasto total no alcanza siquiera para satisfacer adecuadamente sus necesidades nutricionales.
5. Los pobres no extremos son aquellos peruanos cuyo gasto cubre sus necesidades alimentarias pero, que, sin embargo no pueden pagar servicios como agua potable, desagüe, luz eléctrica, educación, salud y otros bienes.

**GRÁFICO N° 5**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1985, 1991, 1994**  
**(Porcentaje de la Población Nacional en situación de pobreza)**



Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

### 1991

En pleno proceso de ajuste económico, el 54% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, situación que no tuvo el respaldo de un programa de asistencia social.

Actualmente, 1 de cada 5 peruanos vive en condiciones de pobreza extrema, por lo que es necesario acciones inmediatas.

### 1994

La mitad de la población peruana vive actualmente en condiciones dramáticas de pobreza, lo que implica que son afectados once millones quinientos mil peruanos aproximadamente (49.6%) de la población nacional.

La pobreza extrema, como podemos observar en la Tabla N° 6, afecta a cerca de cuatro millones setecientas mil personas (20% del total de

peruanos), en tanto que los pobres no extremos ascienden a seis millones ochocientos mil peruanos (29%).

En relación a la distribución regional de la población pobre, la tercera parte se ubica en Lima Metropolitana, lo que indica que el fenómeno de la pobreza se ha concentrado en las zonas urbanas en forma significativa, como se puede observar en la Tabla N° 7 y Gráfico N° 6.

La distribución de la pobreza en el Perú para 1994, según observamos en el Gráfico N° 6, encontramos en el área rural un 40.6%, siguiéndole el área urbana con un 38.1% y en Lima Metropolitana con un 21.3%, porcentaje significativo en una sola ciudad que es la capital en donde se encuentra el grueso de la población.

**TABLA N° 7**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994**  
**(Porcentaje Respecto a la Población de cada Área)**

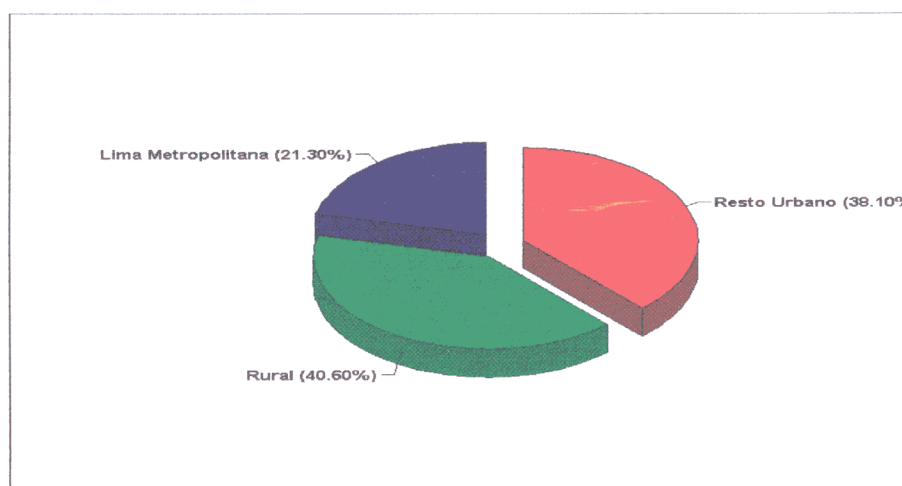
ÁREAS GEOGRÁFICAS	POBLACIÓN			
	TOTAL	POBRES		NO POBRES
		EXTREMO	NO EXTREMO	
	49.6	20.2	29.4	50.4
LIMA METROPOLITANA	37.6	4.7	39.9	60.4
COSTA URBANA	48.9	15.2	33.7	51.1
COSTA RURAL	66.2	31.5	34.8	33.8
SIERRA URBANA	41.6	12.7	28.8	58.4
SIERRA RURAL	68.2	45.6	22.7	31.8
SELVA URBANA	38.8	14.4	24.5	61.3
SELVA RURAL	69.7	45.6	24.1	30.3

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

**GRÁFICO N° 6**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ**

1994

(Porcentaje respecto al total de pobres) <sup>1</sup>



1. El tamaño muestral utilizado estuvo constituido por 3600 viviendas particulares distribuidas en la costa, sierra y selva del país

Fuente: Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV-94) realizada entre Mayo y Setiembre de 1994.

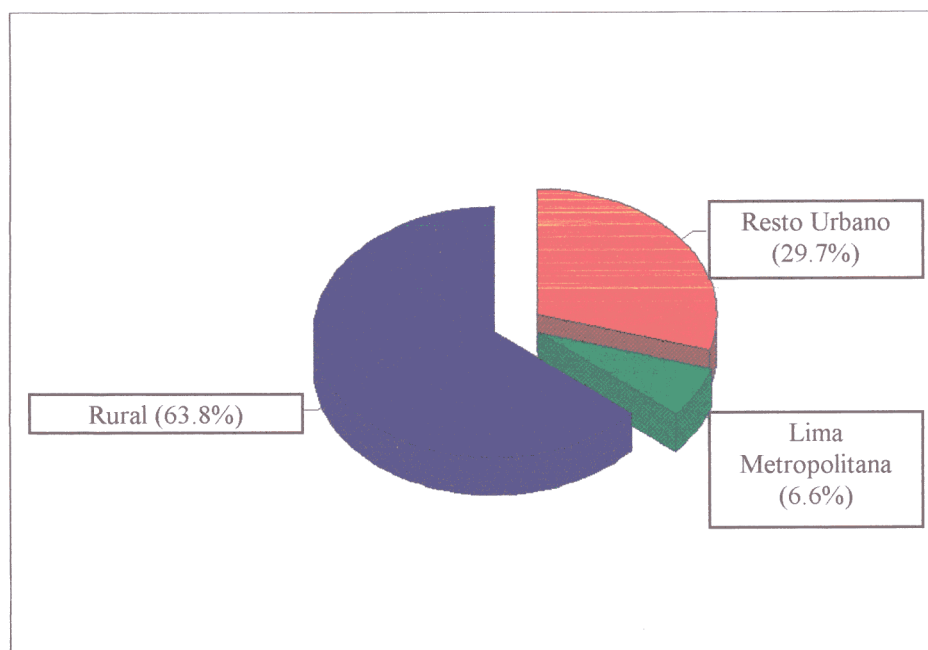
La mayor severidad de la pobreza extrema se concentra en las áreas rurales, presentándose en menor grado en Lima Metropolitana. La contribución a la pobreza extrema de los campesinos de la sierra rural aumenta hasta un 54 por ciento cuando se analiza el grado de desigualdad entre ellos. (Ver Gráfico N° 7 y Tabla N° 8).

### GRÁFICO N° 7

#### DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ

1994

(Porcentaje respecto al total de pobres extremos)



(\*) Lima Metropolitana acoge a 2 millones y medio de pobres.

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

**TABLA N° 8**

**DESCOMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA,  
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994 (Porcentaje)**

AREAS GEOGRAFICAS	INCIDENCIA		BRECHA		DESIGUALDAD	
	A	B	A	B	A	B
A NIVEL 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	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	12.5	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

La distribución de los pobres según área geográfica la observamos en la  
Tabla N° 9.<sup>80</sup>

**TABLA N° 9**

**DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1994  
(Porcentaje respecto a la Población del total de Pobres)**

ÁREAS GEOGRÁFICAS	POBRES	POBRES EXTREMOS	POBRES NO EXTREMOS
Lima Metropolitana	21.3	6.6	31.4
Costa Urbana	19.2	14.7	22.3
Costa Rural	5.5	6.5	4.9
sierra Urbana	14.0	10.5	16.4
Sierra Rural	27.1	44.5	15.2
Selva Urbana	4.9	4.5	5.2
Selva Rural	8.0	12.8	4.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

<sup>80</sup> La Tabla de la distribución de los pobres según área geográfica se ha elaborado en base a los datos de Cuánto S.A. e INEI.

De la Tabla se desprende que los pobres del Perú viven principalmente en la Sierra rural, representando algo más de tres millones de personas. Lima Metropolitana acoge un quinto de ellos o sea dos millones y medio de peruanos que viven en difíciles condiciones.

Los pobres están concentrados de manera similar en la Costa (46%) y la Sierra (41%), correspondiéndole a la Selva el (13%).

Las cifras de pobreza extrema en el Perú son reveladoras. Hay 63.8% de los más pobres entre los pobres vive en las alejadas zonas rurales, mientras que el resto en las zonas urbanas del país.

En la región de la Costa habita (27.8%) de los pobres extremos, en la Sierra el (55%) y en la selva (17.3%). Lima Metropolitana cobija el (6.6%) de los pobres extremos a nivel nacional.

Esta situación se ha agravado con el paso de los años, debido a la falta de políticas dirigidas a desarrollar el sector agrario y de recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de esta población. En 1994, el 68 por ciento de la población rural era pobre y alrededor del 46 por ciento pobre extremo. Las medidas de la brecha de pobreza y la severidad o desigualdad entre los pobres también han aumentado, con excepción de la Selva rural (Ver Gráfico N° 8, y, Anexo I, Tablas N° 10, 11 y 12). También, la población en pobreza extrema por área geográfica y según grupo de edad por nivel educativo y sexo y por nivel educativo y pobreza de los años 1991 y 1994.

A nivel de departamentos<sup>81</sup>, en la Tabla N° 13, se observa que se ha clasificado a los mismos según sus niveles de vida, como muy pobre, pobre,

---

<sup>81</sup> Es la delimitación político-administrativa de la República del Perú.

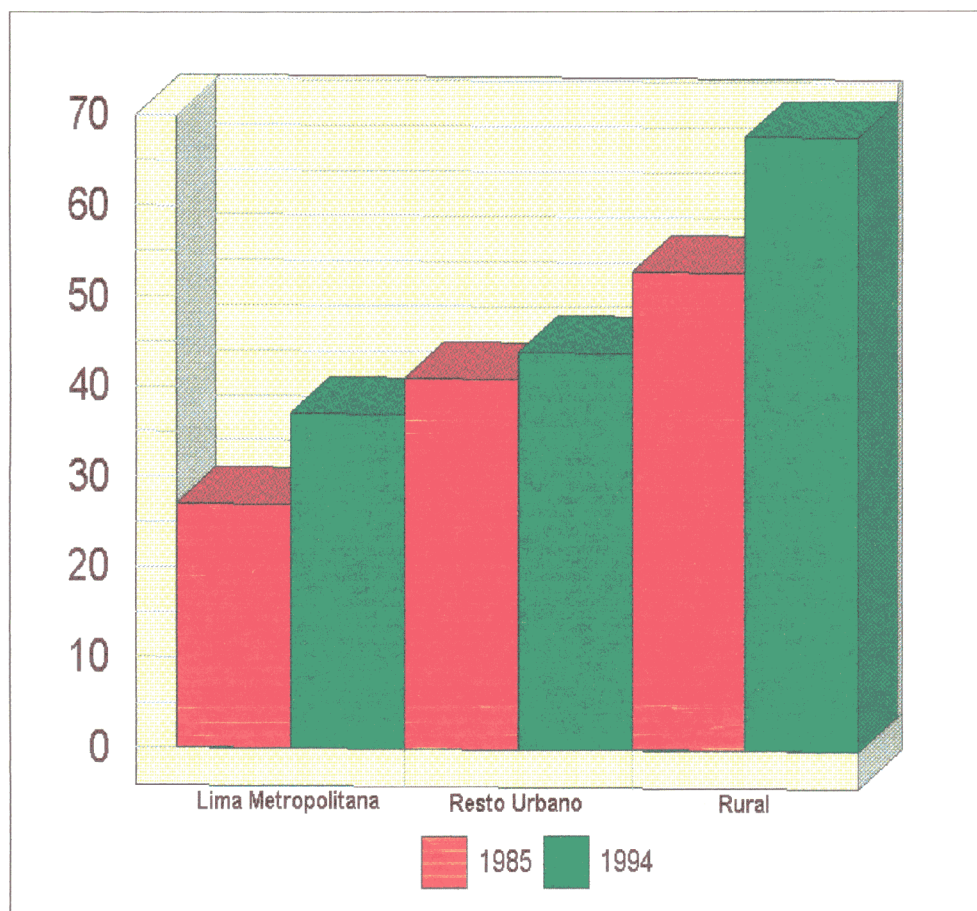
regular, aceptable. Y luego determinan el índice pobreza, siendo los departamentos muy pobres Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Puno con un (4.5%); Cajamarca y Paco con (4.0%); frente a un aceptable Lima y Callao (1.0%).

### GRÁFICO N° 8

#### POBREZA URBANA Y RURAL

1985-1994

(Porcentaje de la población de cada área de situación de pobreza)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos estadísticos de Cuánto - ENNIV 1985 a 1994 e INEI - Compendio de Estadísticas Sociales 1993-1994.

**TABLA N° 13**

**MAPA DE POBREZA 1994**

NIVEL DE VIDA	DEPARTAMENTOS	INDICE DE POBREZA
Muy Pobre	Huancavelica	4.5
	Ayacucho	4.5
	Apurímac	4.5
	Cuzco	4.5
	Puno	4.5
	Cajamarca	4.0
	Pasco	4.0
Pobre	San Martín	3.5
	Huánuco	3.5
	Ancash	3.5
	Amazonas	3.5
	Junín	3.5
	Loreto	3.0
	Piura	
Regular	La Libertad	2.5
	Ica	2.5
	Tacna	2.5
	Ucayali	2.5
	Lambayeque	2.0
	Madre de Dios	2.0
	Moquegua	2.0
	Arequipa	2.0
	Tumbes	1.5
	Aceptabi	Lima
Callao		1.0

Fuente:Fondo de Compensación y Desarrollo (FONCODES).  
Enero 1994.

UNICEF  
Instituto Huánto S.A.

En los indicadores sociales de cada uno de los estratos del Mapa de Pobreza departamental (ver Anexos I y Anexo II, Tabla N° 14 y Gráfico N° 9, respectivamente), se aprecia que el grupo muy pobre (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Puno, Cajamarca y Pasco) representan el (21.7%) de la población; su actividad principal es la agricultura y la minería como es el caso del departamento de Pasco y una elevada población rural.

Las condiciones de vida precarias de estos departamentos se reflejan no sólo en los bajos niveles de ingreso de la población sino en una serie de indicadores como la tasa de mortalidad infantil que es alrededor del 100 por mil y la tasa de analfabetismo llegan a un 37% en Apurímac, en elevadas carencias en el plano educativo y de salud, y extrema precariedad de vivienda.

El grupo pobre está formado también por siete departamentos (San Martín, Huánuco, Ancash, Amazonas, Junín, Loreto y Piura). En relación a la población nacional, tienen un (25.3%) de población. Tienen como actividad económica principal la agricultura, aunque la actividad minera y petrolera cobra importancia en los departamentos de Junín, Piura y Loreto. Los indicadores sociales muestran una situación ligeramente mejor que la anterior. Su índice de pobreza está entre 3 y 3.5.

El grupo que se cataloga como una condición de vida regular, está constituido por nueve departamentos (La Libertad, Ica, Tacna, Ucayali, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Arequipa, Tumbes), cuya población representa el (20.7%) de la población nacional. La base económica es diversa con énfasis en la actividad industrial y de servicios, así como la actividad minera de Moquegua (Cuajone); Ica (Marcona); Tacna (Toquepala). Existe en estos departamentos, una extrema desigualdad entre los trabajadores ligados a las grandes empresas y el resto de la población. El índice de pobreza fluctúa entre 1.5 y 2.5.

El grupo considerado aceptable está representado por dos departamentos (Lima y Callao) con el (33%) de la población a nivel nacional. La

concentración de recursos y servicios del país, así como las actividades más importantes se sitúan en estos dos departamentos, y están bastante lejos de los demás departamentos. Los indicadores sociales evidencian que los niveles de vida son superiores a los del resto del país. Sin embargo, no hay que olvidar que, pese a todos estos privilegios, Lima alberga y concentra significativos cinturones de pobres.

La clasificación de la población por el nivel de carencias<sup>82</sup> de acuerdo a la clasificación de la población por niveles de pobreza, y según las áreas geográficas, se observa en la Tabla N° 15.

**TABLA N° 15**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y**  
**CARENCIAS SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS**  
**(Porcentaje)**

CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN	ÁREAS GEOGRÁFICAS				TOTAL
	LIMA	COSTA URBANA	SIERRA URBANA	SELVA RURAL	
Pobres y carentes	19.3	24.5	23.8	64.8	30.4
Pobres y no carentes	26.6	30.5	23.6	3.1	23.2
No pobres p/carentes	7.9	12.1	10.7	28.1	13.7
Ni pobres ni carentes	43.2	32.9	41.9	4.0	32.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	48.9	55.0	47.0	67.4	53.6
porcentaje de la población con al menos una carencia crítica	27.2	36.6	34.5	92.9	44.1

Fuente: Cuánto S.A. Encuesta sobre Niveles de Vida. Noviembre de 1991 (ENNIV 91). Para diseñar la tabla se hizo según clasificación por CEPAL.

<sup>82</sup> Los niveles de carencia implica: De educación: analfabetismo del jefe de hogar; de vivienda: techo de estera o paja; de salud: carencia de agua potable.

Según esta clasificación se puede observar, la población de hogares por debajo de la línea de pobreza crítica y con una o más carencias llamada pobreza crónica<sup>83</sup> representa a nivel nacional el (30%) de la población de hogares en situación de pobreza, pero sin carencias se le considera pobreza reciente es del orden del (23%)<sup>84</sup>. Hay otra población que habita en hogares carentes, no obstante tener los ingresos suficientes para un consumo adecuado y por tanto están definidos como no pobres o sea carencias iniciales que presentan el (14%). Por último están las personas que no son ni pobres ni carentes que a nivel nacional (todo el Perú) llegan sólo al (33%).

A la extensión de la pobreza se debe de tener en cuenta su desigual distribución geográfica. Así lo demuestra los resultados de la ENNIV-94, muestran que en la Sierra Rural el porcentaje de la población en situación de pobreza crítica es de (70%) mientras que en el área urbana fluctúa, entre (47%) en la Sierra Urbana y (55%) en la Costa Urbana, En Lima Metropolitana los pobres representan el (49%) de la población. Es importante señalar que en esta área del país la situación de pobreza pasó del (17%) en 1986 a 44% en 1990 y a (49%) en 1991.

Esta tabla nos permite apreciar que la pobreza crónica, es típica del área rural, en la medida que afecta al (65%) de la población de la Sierra Rural, mientras que en áreas urbanas la pobreza reciente es más significativa (30%)

---

<sup>83</sup> Pobreza crónica, se trata de un grupo poblacional cuyas deficiencias socioculturales lejos de permitirles cierta movilidad los envuelve en un círculo que les debilita toda posibilidad de salir de la pobreza.

<sup>84</sup> Pobreza reciente, son hogares donde se evidencian un proceso de movilidad descendiente por la caída de sus ingresos, debido a que son pobres a pesar de tener características que les permiten tener mejores condiciones de vida que el grupo anterior.

de la población de Lima y en la Costa Urbana y (23%) en la Sierra urbana). La población con carencias iniciales tiene asimismo un mayor peso en la Sierra Rural que en las áreas urbanas. Las carencias en la Sierra Rural afectan al 93% de la población.

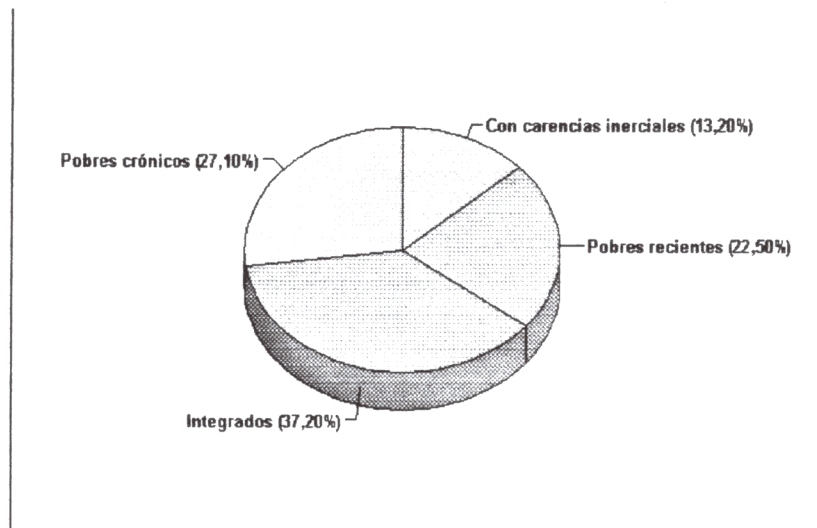
La situación de pobreza en las áreas más desfavorecidas se relaciona a su vez con las deficiencias de educación, salud y la carencia de servicios básicos de la población. Derivado de ello, en los departamentos rurales más pobres los indicadores sociales son deprimentes como se pueden apreciar en el Mapa de la Pobreza en el Perú (Ver Anexo II, Gráfico N° 9).

Para 1994, el Método combinado de la línea de pobreza y de las carencias ha permitido estimar que la pobreza crónica en el Perú afecta a un 27 por ciento de peruanos. Esta población se caracteriza por sufrir carencias de servicios básicos y de insuficiencia de ingresos, lo cual no les permite el desarrollo adecuado de sus capacidades para salir de la pobreza.

La pobreza crónica incide fuertemente sobre la población de la sierra rural, afectando al 45% de ella. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones realizadas, son los pobladores de la costa rural y la selva rural los más afectados, con unos dos tercios de su población.

La pobreza reciente afecta al 22.5 por ciento de peruanos, como podemos observar en el Gráfico N° 10. Esta categoría refleja los desajustes entre carencias e ingresos y revela una movilidad descendente, en la medida que la ausencia de carencias evidencia mejores condiciones de vida previas. Una característica de este grupo poblacional es que se encuentran preparados para mejorar su situación ante la presencia de condiciones económicas favorables.

**GRÁFICO N° 10**  
**POBREZA Y CARENCIAS 1994**  
**(Distribución Porcentual)**



Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1994.

La incidencia de la pobreza reciente es mayor en la Sierra urbana y en la Costa Urbana, afectando a un 33 y 28 por ciento respectivamente. Por su parte, la Costa Rural y la Sierra Rural son las áreas donde la incidencia de la pobreza reciente es menor.

Las personas con carencias inerciales equivale a un 13 por ciento del total. Esto muestra el rezago de una situación anterior de pobreza, la cual determinó un estado de vida caracterizado por estas deficiencias. Esto es porque el indicador de carencias recoge algunos aspectos claves de la historia social de las personas, en tanto que el gasto puede reflejar sólo la situación en un momento dado.

Las personas consideradas como integradas, o sea aquellos que tienen un nivel de gasto superior al costo de la línea de pobreza y no presentan carencias, equivalen al (37%) de la población nacional. Las áreas urbanas con condiciones de vida adecuadas, en relación a las áreas rurales del País. (Ver Anexo I, Tablas N° 16, 17 y Anexo II, Gráfico N° 11).

Finalmente observemos la evolución de la pobreza, considerando la combinación de gasto y carencias, entre 1991 y 1994, en la Tabla N° 18.

**TABLA N° 18**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN CARENCIAS 1991 - 1994**  
**(Porcentaje de la Población)**

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

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

Como se observa, el porcentaje de pobres crónicos prácticamente se ha mantenido constante, sin embargo, la proporción de pobres recientes ha disminuido, y el porcentaje de pobres con carencias iniciales ha aumentando, asimismo los integrados.

Se ha definido la pobreza "como la ausencia de factores apropiados que llevan a un mínimo de ciertas necesidades básicas cuyo abastecimiento requiere de un esfuerzo productivo directo y que es necesario tener en cuenta los siguientes indicadores:

- a) Alimentación, que atienda a los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactorias no solo el agua y los alimentos, sino la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- b) Salud, lo que supone el acceso de los servicios de salud y los medios que permitan el mantenimiento de la salud dentro de la exigencia humana.
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia constituida con materiales apropiados para asegurar su protección y privacidad y, dotada con los servicios de agua potable, drenaje, energía, equipaje, mobiliarios básicos.
- d) Educación adecuada a la respectiva situación socio-cultural y que facilita el acceso al trabajo productivo.

Teniendo en cuenta esta definición de pobreza y de sus indicadores, a continuación desarrollaremos con mayor detalle el perfil de la pobreza en el Perú que nos permita hacer algunas inferencias sobre los niveles de vida de población pobre haciendo una revisión al acceso a los servicios básicos.

## **2.2. Acceso a los Servicios Básicos.**

En esta parte trataremos sobre el acceso que tiene la población pobre a los servicios básicos como: Empleo y ocupación de los jefes de los hogares pobres, a la vivienda, a la educación, a la salud.

## 2.2.1. Empleo y Ocupación de los Jefes.

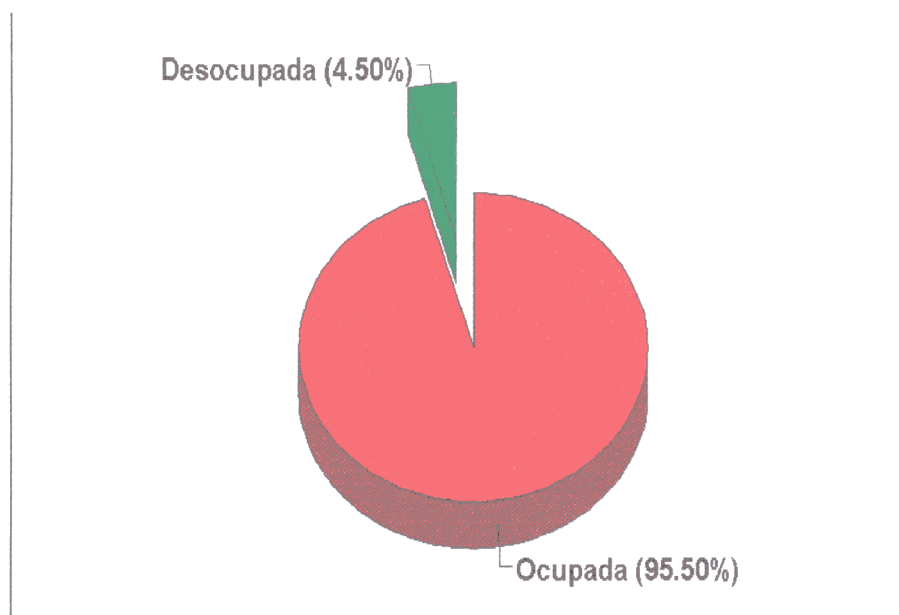
### 2.2.1.1. Empleo.

Según datos estadísticos de 1994<sup>85</sup>, la población económicamente activa (PEA) mayor de 15 años de edad, asciende aproximadamente a 92 millones de personas en edad de trabajar. La PEA equivalía a 63 por ciento de la población peruana mayor de 15 años de edad, y la diferencia 37 por ciento es la población económicamente no activa (NO PEA). Los niveles de educación de la PEA urbana son superiores a los de la PEA rural y el nivel de educación alcanzado es mayor en los desocupados que en los ocupados (ver Gráfico N° 12).

### GRÁFICO N° 12

#### FUERZA LABORAL ACTIVA (1994)

(Porcentual)



Fuente : Cuánto S.A. ENNIV 1994

<sup>85</sup>

Instituto Cuánto S.A. y UNICEF. Retrato de Familia Peruana. Niveles de Vida, 1994.

En relación a la población pobre, el (38.6%) desempeña funciones de trabajador independientes (son normalmente campesinos, pescadores, etc.) Un (32.6%) de ellos son trabajadores familiares no remunerados mientras que un (20%) obreros.

Las proporciones cambian en el lado de los pobres extremos. En este sector los trabajadores familiares no remunerados tiene un mayor peso (44%), le siguen los trabajadores independientes con un (35%) y los obreros privados con un (17%), como se puede ver en la siguiente tabla.

**TABLA N° 19**  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN**  
**CATEGORÍA OCUPACIONAL 1994**  
**(Porcentual)**

CATEGORÍA OCUPACIONAL	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRE
Empleado	6.7		27.2
Obrero	19.8	17.0	12.8
Independiente	38.6	35.0	40.3
Trabajador familiar no remunerado	32.6	44.0	18.3
Otro	2.3		1.4

Fuente : INEI - Compendio de Estadísticas Sociales 1994-93  
CUANTO S.A. ENNIV-94

Los pobres, a nivel nacional, están dedicados principalmente a la agricultura (48.8%), un (21.8%) a las actividades comerciales y un (10.6%) a actividades económicas ligadas al sector manufacturero. En el caso de los pobres extremos el (68.1%) está ocupada en quehaceres agrícolas y en menor proporción al comercio (12.8%) como se aprecia en la tabla.

**TABLA N° 20**

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**  
**SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 1,994**  
**(Porcentaje)**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRE
Agricultura, pesca, minería	49.2	68.1	21.1
Manufacturera, electricidad, agua	10.6		14.0
Construcción	3.8		3.4
Comercio	21.8	12.8	29.6
Servicios	14.6		31.9

FUENTE : Cuánto S.A., ENNIV-94 e INEI Compendio Estadístico 1994-95

La evolución de los indicadores de pobreza en los ingresos laborales ha aumentado en todos los otros asentamientos; así cada vez más (ver Anexo I, Tablas N° 21, 22, 23 y 24) lo cual nos indica que el indicador empleo es el que está influyendo en la pobreza.

**2.2.1.2. Ocupación de los Jefes de Hogares Pobres**

Un escaso acceso a los servicios básicos limita la plena participación de los individuos en el proceso económico en general; existen otras características relativas a la condición ocupacional, que se asocian estrechamente con la extensión e intensidad de la pobreza.

La encuesta sobre nivel de vida 1985 al 1994.

La Tabla N° 25 nos permite hacer inferencias en términos de condición ocupacional para los jefes de hogar, en el sentido que son la fuente principal de ingreso del hogar.

**TABLA N° 25****OCUPACIÓN DEL JEFE EN HOMBRES POBRES****LIMA METROPOLITANA****(En Porcentajes)**

OCUPACIÓN	ENNIV 85	ENNIV 90	ENNIV 91	ENNIV 94
Obrero privado	34.2	22.4	30.1	18.0
Obrero público	3.5	4.4	4.3	15.0
Empleado privado	14.0	12.3	7.9	14.0
Empleador público	7.7	12.9	8.3	13.3
Trabajador del hogar	0.7	1.4	2.9	0.3
Independiente	38.5	42.5	41.2	51.1
Trabajador familiar no remunerado	0.0	1.1	2.9	3.0
Desempleado	1.4	3.0	4.3	5.0

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, 85,90,91,94.

Elaboración: BCRP, Subgerencia del Sector Real

Dpto. de Estudios del Sector Social.

A nivel nacional, los independientes y la población económicamente no activa (NO PEA) son los grupos que evidencian un mayor grado de pobreza absoluta (P) (Ver Anexo I, Tabla N° 26), sin embargo, si se considera la contribución de cada uno de los grupos en la explicación de la pobreza, ésta estaría concentrada fundamentalmente en el grupo de los independientes agrícolas (en los resultados por pobreza extrema, tanto en grado como en la contribución a la pobreza, el grupo ocupacional que presenta los mayores valores es el independiente agrícola (ver Anexo I, Tabla N° 27). Así mismo, en el análisis de la brecha monetaria (B) se observa que a nivel nacional, la población que es independiente agrícola estaría enfrentándose a la carencia más aguda, una deficiencia monetaria de aproximadamente 43 por ciento y el gasto anual en alimentos por equivalente adulto es el más bajo.

Este resultado a nivel nacional no se mantiene por regiones, en términos de la participación de cada uno de los grupos según grado de pobreza. Es así que en Lima Metropolitana y el resto urbano los más pobres son la no PEA. Mientras que en las áreas rurales son los independientes agrícolas.

Por otro lado, la contribución de los obreros para explicar la pobreza, tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano es significativa 22 y 26 por ciento, respectivamente. En el área rural, más de la mitad de la pobreza estaría explicada por el independiente agrícola.

Como se puede observar, severas condiciones de pobreza se centran en los grupos ocupacionales vinculados a la agricultura. A nivel nacional, la mayoría de los jefes de hogares pobres son independientes agrícolas 26 y 43 por ciento en los grupos de pobreza absoluta y extrema respectivamente; cualquier estrategia que desafíe el problema de la pobreza en el país significa combatir la pobreza en el grupo de aquellos asociados a la agricultura.

Para delinear acciones de política tendentes a aliviar la pobreza, es necesario identificar correctamente quiénes conforman el segmento de los pobres con la finalidad de conocer sus características particulares. Algunos resultados de dicha caracterización -en términos de jefes de hogares- se presenta en las tablas siguientes: (Ver Anexo I; Tablas N° 28, 29, 30, 31).

Es necesario enfatizar la alta asociación de la pobreza a niveles bajos de educación en los jefes de hogar que son independientes agrícolas. Dichos jefes de hogar, en ambos grupos de pobreza, presentan una escolaridad que

no supera los 4 años de estudios aprobados en el sistema de educación formal. Asimismo, la escolaridad de los otros miembros de los hogares rurales de 15 a 45 años es baja.

En este grupo ocupacional, la extensión de tierras propias es baja en comparación con el independiente agrícola no pobre. Adicionalmente, resalta el bajo porcentaje de hogares pobres (en el grupo de pobreza extrema) que recibe asistencia técnica, así como el bajo nivel del gasto en fertilizantes y pesticidas. Alrededor del 90 por ciento de los hogares rurales en pobreza extrema no recibe asistencia técnica de ningún tipo. Los cultivos de estos hogares están a merced de la naturaleza (sequías, inundaciones, etc.), y sin ninguna protección por parte del Estado o de seguro alguno en caso de pérdida de cosechas.

En el caso de los hogares pobres cuyos jefes son obreros, tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano, la escolaridad de dichos jefes no es demasiado baja (fluctúa entre 6 y 7 años), en el sector rural la escolaridad solamente llega a los 3 años de instrucción formal. Así mismo, el porcentaje de jefes de hogar en pobreza extrema con capacitación laboral es bastante bajo en el resto urbano 6 por ciento. La escasa instrucción a nivel de la enseñanza formal, así como de la capacitación laboral de los jefes de hogar obreros en la zona del resto urbano para el grupo de pobreza extrema podría limitar el acceso de estos trabajadores a puestos de trabajo de mayor calificación y poder aspirar a mejores niveles de remuneración. Esta situación merece consideración para crear políticas que solucione este problema.

En los hogares cuyos jefes son independientes no agrícolas, los pobres están concentrados en actividades ligadas al comercio tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano, aunque en una proporción menor que los no pobres. La diferencia más clara está entre los independientes pobres y no pobres y la razón de ello se debería en parte a su dotación de capital. En la zona rural, la escolaridad del jefe del hogar pobre en este grupo ocupacional es bastante baja (entre 3 y 4 años para los grupos de pobreza extrema y absoluta, respectivamente). Para el resto urbano se identifica a un alto porcentaje de mujeres 46 por ciento como jefes de hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema.

Por último, a nivel nacional, los jefes de hogares que se hallan en una mayor situación de pobreza se encuentran trabajando en actividades ligadas a la agricultura principalmente 26 por ciento y como obreros 23 por ciento, siendo los independientes agrícolas los que tienen una mayor contribución relativa a la pobreza 35 por ciento. Este último aspecto cobra mayor relevancia en las áreas rurales, si se tiene en consideración que la pobreza es explicada en aproximadamente 60 por ciento por los jefes de hogares que trabajan en la agricultura.

Con la información proporcionada por las ENNIV 85, 90, 91 y 94<sup>86</sup> sobre la ocupación de los jefes de hogares pobres se determinó que la mayor parte laboran como independiente, siguiendo en importancia el grupo de obreros privados. Tal como se puede observar en la Tabla N° 25, la

---

<sup>86</sup> Para realizar esta comparación no sólo se ha tomado la información de las encuestas a nivel nacional sobre la "Medición de Niveles de Vida, sino también lo realizado por el INEI sobre el Mapa de la Pobreza de 1994.

estructura de la ocupación de los jefes de hogar, para 1985, 1991 y 1994, encontramos que un 50 por ciento de los jefes de hogares pobres son asalariados. El porcentaje de jefes de hogar desempleados ha crecido en la última ENNIV, pasando del 3 por ciento en 1990 a 4,3 por ciento en 1991 y a 5 por ciento en 1994. Esto responde en parte a la caída que presenta el nivel de ocupación de empleados privados y públicos en el año 1991 y, en los años excesivos es donde se ha hecho más crítica la situación de los hogares pobres más que todo en los denominados pobres recientes.

### **2.2.2. Vivienda**

La vivienda constituye un elemento vital para un adecuado nivel de vida de la población debido a los servicios que brinda para hacer más cómoda la existencia de los que la habitan.

Según datos estadísticos,<sup>87</sup> el 70 por ciento de los hogares peruanos son propietarios de las casas que habitan, un 10 por ciento habita en viviendas alquiladas. De estos hay un 7 por ciento que han adquirido el terreno de su casa mediante invasión, porcentaje que aumenta hasta un 9 por ciento en el caso de los hogares de extrema pobreza. la gran mayoría ocupa viviendas independientes y un 10 por ciento se encuentran en apartamentos, vivienda de quinta<sup>88</sup>, vivienda en callejón o en casas improvisadas. (Ver Anexo I, Tabla N° 32); por otro lado, existe una gran heterogeneidad en la calidad de los materiales de construcción pudiendo ser ladrillo, adobe y cemento o de

---

<sup>87</sup> Cuánto S.A., ENNIV 94 y INEI, Mapas de Pobreza.

<sup>88</sup> Es una vivienda en agrupación con un solo baño y toma de agua.

esteras (Ver Anexo I, Tablas N° 33, 34, 35). En lo referente a los techos de las viviendas, el 31 por ciento son de techo de concreto, el 28 por ciento de calamina, un 16 por ciento de esteras y el resto con techos de madera, paja u otro material precario. Disponen de servicio de agua potable sólo dos tercios de los hogares y esto en las áreas urbanas, porque en las áreas rurales la situación aún es peor. El ocho por ciento de hogares cuenta con agua potable, pero a través de un caño o pilón fuera de la casa o edificio. El 26 por ciento de hogares simplemente se abastecen de agua para sus quehaceres domésticos desde pozos, ríos, acequias, manantiales o la compran en camiones, tanque, sin garantía para su salud.

Respecto al servicio de desagüe, uno de cada cinco hogares peruanos, no dispone de ningún tipo de desagüe y una de cada dos familias que habitan en las zonas rurales del país no cuentan con servicios en ninguna de sus formas.

Un 73 por ciento de la electricidad llega a los hogares peruanos y apenas alcanza al 30 por ciento de los hogares de la costa y la sierra rural. En la selva los hogares campesinos desconocen el alumbrado con corriente eléctrica. Estos hogares principalmente utilizan el keroseno para alumbrar sus viviendas. El 21 por ciento en todo el país utilizan como combustible para alumbrarse el keroseno, petróleo o gas, y un 5 por ciento recurre a las velas. 38 por ciento utilizan para cocinar el keroseno, un 28 por ciento el gas y en 29 por ciento la leña (más utilizado en las áreas rurales).

Refiriéndonos específicamente a la situación de las viviendas de los pobres, vemos en las siguientes tablas.

**TABLA N° 36**

**CONDICIONES DE LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN POBRE**

**(1994)**

VIVIENDA	POBLACION	
	POBRE	EN EXTREMA POBREZA
Casas independientes	91.5%	95.0%
Construidos de adobe	51.5%	65.4%
Piso de tierra	56.7%	75.4%
Techo de calamina	33.3%	(de estera, paja o madera)

Fuente : CUANTO S.A. ENNIV. 1994 ; INEI - Compendio de Estadísticas Sociales.

Las condiciones precarias de vivienda en que viven cerca de la mitad de Peruanos, muestra el escaso avance realizado en este sector durante los últimos años. Según los resultados de la encuesta (ENNIV-94), los pobres del Perú en un 91.5% viven en sus casas independientes (sean éstas de ladrillo, madera, adobe, quincha o estera).

Una de las formas que evidencia las difíciles condiciones de vida, es la calidad de los materiales empleados en la edificación de las viviendas y los servicios con que cuenta. Así, la gran mayoría de ellas están construidos de adobe (51%), tienen suelos de tierra (56.7%) y poseen un techo de calamina (33.3%) (ver Tabla N° 37). Un (51.4%) de ellas tiene abastecimiento de agua en su interior, el 35% no posee desagüe de ningún tipo y una gran proporción no tiene luz eléctrica (42.6%).

Se puede agregar que los pobres utilizan mayormente el keroseno (38.7%) y la leña (44.3%) como combustible para sus quehaceres diarias, y las viviendas en la mayoría de los casos las han obtenido mediante

invasiones<sup>89</sup> .

La población en extrema pobreza muestra una marcada tendencia a vivir en casas independientes (95%), las paredes de sus hogares están construidas de adobe (65.4%) y el sauelo es simplemente de tierra (75.1%), mientras un tercio de los techos es de estera, paja o madera.

Los servicios con que cuentan las viviendas de los pobres extremos muestran claramente su precaria situación, y la necesidad urgente de ser mejoradas, pues su calidad esta directamente relacionada con la salud de quienes las habitan.

Así, sólo un tercio de las casas posee abastecimientos de agua dentro de la vivienda (37.6%) o simplemente los habitantes de la vivienda tienen que ir al río para proveerse del líquido vital (32.5%), a ello se debe sumar que más de la mitad no tiene servicio de desagüe (52.%).

El alumbrado es a base de keroseno (52.2%) y utilizan básicamente la leña como combustible para cocinar sus alimentos (67.9%) (ver Tabla N° 38 y 39).

### **2.2.3. Educación**

El Sistema Educativo Peruano atiende a la Población escolar a través de las Instituciones estatales y privadas. La responsabilidad es compartida en un (83%) por el Estado y el restante (17%) por organizaciones laicas y religiosas del sector privado.

---

<sup>89</sup> Es la ocupación de un terreno baldío por un grupo de personas desposeídas de vivienda.

**TABLA N° 37**

**HOGARES POR CLASIFICACIÓN DEL MATERIAL DE  
CONSTRUCCIÓN  
DE LA VIVIENDA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y NIVELES  
DE POBREZA (1991-1994)  
(Porcentaje)**

NIVELES DE POBREZA Y ÁREAS GEOGRÁFICAS	TOTAL		NOBLE		SEMI-NOBLE		RÚSTICO	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
<b>TOTAL</b>	100.0		100.0		100.0		100.0	
	(3,175,968)	(4,449,202)	(579,536)		(1,358,618)		1,237,824	
			(633,231)		(3,541,684)		274,286	
<b>Pobres</b>	48.1	41.5	18.4	7.7	4.8	45.9	65.0	62.8
	(1,465,066)	1,845,532	(106,503)	48,800	(554,295)	1,624,403	1,624,403	172,148
Lima	35.4	21.1	77.2	83.2	40.7	18.9	26.3	24.5
Costa Urbana	18.4	19.3	11.4	16.8	24.3	19.2	15.3	21.0
Sierra Urbana	18.1	13.4	11.4	0.0	30.6	14.6	10.3	5.9
Sierra Rural	28.1	27.8	27.6	0.0	4.4	31.4	48.1	2.9
<b>No pobres</b>	53.9	58.5	81.6	92.3	59.2	54.1	35.0	37.2
	(1,710,902)	(2,603,850)	(473,023)	(584,431)	(804,323)	(1,917,282)	435,556	602,138
Lima	45.5	35.5	71.0	71.3	42.2	24.9	22.5	28.0
Costa Urbana	17.3	19.0	22.0	20.2	15.9	19.1	14.8	11.3
Sierra Urbana	21.3	18.6	6.8	6.7	33.1	22.6	15.4	12.7
Sierra Rural	16.2	13.4	0.21	0.0	8.8	18.1	47.3	0.0
<b>Pobres Extremos</b>	17.9	15.7	1.7	0.0	10.4	17.5	33.7	28.0
	(568,253)	(696,709)	(9,942)	0.0	(140,911)	(120,008)	(417,400)	(75,701)
Lima	17.4	6.9	61.2	0.0	23.8	4.6	14.2	25.5
Costa Urbana	16.0	13.0	11.1	0.0	29.0	12.7	11.8	15.0
Sierra Urbana	17.7	10.1	27.7	0.0	40.3	11.2	9.8	1.9
Sierra Rural	48.9	45.6	0.0	0.0	6.9	51.1	64.2	1.6

1/ Incluye a los pobres y no pobres.

Fuente: Cuánto S.A. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV 1991 - 1994.

**Noble.** Está conformada por la combinación de materiales ladrillo o bloque de cemento, parquet o maderas pulida; láminas asfálticas, vinílicos o similares, losetas o similares y concreto armado.

**Seminoble.** Adobe o tapia, madera, entablados, cemento, tejas, planchas de calamina, fibras o similares.

**Rústico.** Quincha, piedra con barro, estera, tierra, paja, hojas de palmeras, etc.

**TABLA N° 38**  
**ABASTECIMIENTO DE AGUA DESAGÜE, ALUMBRADO**  
**Y COMBUSTIBLE POR NIVELES DE POBREZA 1994**  
**(Porcentaje)**

	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRES
<b>1. ABASTECIMIENTO DE AGUA</b>			
Dentro de la vivienda	51.4	37.6	76.5
Río	20.7	32.5	8.4
Pozo	10.8	30.9	6.5
Otro	17.1		8.6
<b>2. SERVICIO DE DESAGÜE</b>			
Red pública	32.2	24.0	68.3
Pozo séptico	10.4	14.0	7.4
Pozo ciego	19.5	10.0	11.1
No tiene	37.9	52.0	13.2
<b>3 TIPO DE ALUMBRADO</b>			
Electricidad	57.4	10.0	84.8
Kerosene	34.9	52.2	12.6
Vela	7.7	37.8	2.8
<b>4. TIPO DE COMBUSTIBLE USADO PARA COCINAR</b>			
Gas	10.7		39.6
Kerosene	38.7	32.1	36.9
Leña	44.3	67.9	17.4
Otro	6.3		6.1

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de Cuánto S.A. e INEI.

**TABLA N° 39**

**POBLACIÓN EN SITUACION DE POBREZA EXTREMA 1994**

VIVIENDA	EN LIMA	EN LA SIERRA RURAL
Casa Independientes	59.4%	99.2%
Viviendas improvisadas	25.0%	
Construidas con ladrillos	40.0%	
Construidas con adobe		94.7%
Techos, mayoría estera	31.2%	
Techos de teja		45.9%
Paredes de esteras	31.2%	
Alumbrado eléctrico	90.6%	19.5%
Usa lamparín		64.3%
Posee agua en su casa	43.7%	
Recurre al camión cisterna	22.0%	
Extrae agua de ríos o manantiales		52.6%
Piso de tierra	53.1%	93.2%
Piso de cemento	40.6%	
Viviendas posee servicio de desagüe	34.4%	
No tiene servicio de desagüe		64.3%
Combustible mas usado: kerosene	84.4%	
Combustible mas utilizado: la leña		80.5%

Fuente : Elaboración propia en base a los datos de INEI, CUANTO S.A. 1994 y del Ministerio de Vivienda y Construcción.

En 1992, según cifras estimadas por la Dirección General de Estadísticas e Informática del Ministerio de Educación, se habrían incorporado 106,464 nuevos alumnos al Sistema Educativo Nacional, lo que significa porcentualmente el (1.4%) en relación al alumnado de 1991 y en 1994 por situaciones de crisis económica ha descendido.

En la modalidad escolarizada participa el (96%) de los estudiantes del país, incluyendo a la educación universitaria, que involucra al (6.6%) del total de Matriculados en 1992, (5%) de 1994.

El número total de Centros educativos en 1991, se incrementó en (2.2%) respecto a la infraestructura existente en 1990. El (60.4%) de éstos corresponde a centros educativos que albergan al alumno que cursa la

Educación Primaria. En el ámbito de Lima, el número de Centros escolares aumentó en (8.2%) con respecto a 1991 y en 1994 ha aumentado el número de centros educativos en las zonas marginales de la ciudad.

En el marco del concepto de la eficiencia del Sistema Educativo y para medir sus logros en términos de producción y productividad, se utilizan los indicadores de Promoción, Repitencia y Deserción.

En 1992 la Deserción Global en la Educación Primaria fue (5.0%) del total de los estudiantes de ese nivel en el departamento de Lima. Este porcentaje es mayor a la cifra de 1991 (4.5%) y en 1994 ha crecido el porcentaje.

En la Educación Secundaria la misma variable registra en (8.5%) en 1992. Cabe precisar que la mayor proporción de estudiantes que se retiran, se presenta en los primeros grados tanto de primaria como de secundaria, y situación continua en 1994.

Respecto a la tasa de repitición de los estudiantes de Lima, ésta se ubica en (6.4%) y (11.4%) para los alumnos de primaria y secundaria, respectivamente.

Según estimaciones del Departamento de Informática y Documentación de la Asamblea Nacional de Rectores, indican que el número de alumnos matriculados en la Universidad Peruana en 1992 se incrementó en (7.4%) respecto de 1991. El (6.5%) correspondió a la matrícula atendida por el Sector Público y el (34.4%) por el privado.

Con relación a los docentes universitarios, su número muestra una variación de (4.8%) en 1992 en comparación al período anterior.

En cifras absolutas, la Universidad Peruana en 1992 habría contado con el concurso de 30,098 docentes, los cuales ha disminuido en un porcentaje considerable en el año 1994.

El Analfabetismo para las personas mayores de 15 años muestra una tasa de (10.4%) cifra obtenida de los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar efectuada entre 1991 - 1992 y para los años posteriores (ver Anexo I, Tablas N° 40, 41).

Según Región Político-administrativa, las Regiones Inca y Libertadores Wari con (21.5%) y (18.2%) respectivamente inscriben los valores más altos de peruanos que no saben leer ni escribir. En contraste, la Región Lima - Callao en (3.55%) presenta la tasa más baja.

El acceso a mayores niveles de educación continúa cerrado para los pobres del País. A nivel nacional, el (15%) de los pobres mayores de 6 años no tienen ningún nivel de educación, mientras que el (48%) sólo ha logrado cursar algún año de primaria.

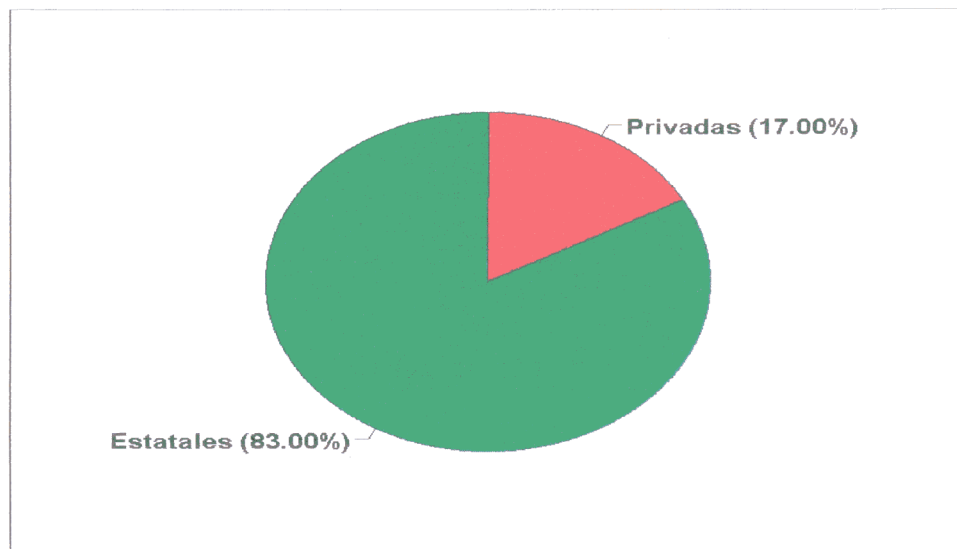
La situación es grave en los pobres extremos, donde el (20%) no tiene ningún nivel educativo y el (57%) sólo ha cursado algún año de primaria.

Con respecto a las zonas rurales en el Perú, vemos que la pobreza educativa se asocia a la económica de manera dramática.

En Lima Metropolitana la Situación no es mejor. Un (16%) de los pobres no tiene ningún nivel educativo.

### GRÁFICO N° 13

#### INSTITUCIONES ESTATALES Y PRIVADAS DEL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO



Fuente : Dirección General de Estadística e Informática del Ministerio de Educación, 1995.

En la sociedad peruana, la educación juega un importante papel como factor de ascenso social. Lograr un elevado nivel educativo constituye una parte generalizada para los estudiantes y sus familiares. Sin embargo, las pautas para conseguirlo permanecen cerradas para los desposeídos.

Si observamos la Tabla N° 42, encontramos que, en 1994, del total de la población mayor de seis años y que vive en situación de pobreza, un (15%) no tiene nivel educativo, un (48%) ha logrado cursar algún año de primaria con 31 por ciento secundaria y solamente un (5%) algún nivel educación universitaria.

Así mismo, de la tabla se desprende que la situación cambia sustancialmente en el caso de la población no pobre, el porcentaje de

personas que no tiene ningún nivel educativo se reduce a (7%) y un apreciable (15%) alcanza la educación universitaria.

**TABLA N° 42**  
**POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS,**  
**POR NIVELES EDUCATIVOS**  
**1994**  
**(Porcentaje)**

NIVEL EDUCATIVO	POBLACIÓN	
	POBRE	NO POBRE
Primaria	48.4	29.8
Secundaria	30.9	39.7
Superior	5.4	23.3
Ninguno	15.1	7.1

Fuente : Elaboración propia en base a los datos de CUANTO S.A. ENNIV-94 y de la Dirección de Estadística e Informática del Ministerio de Educación.

Analizando la situación educativa de la población en extrema pobreza, se encuentra que sus oportunidades son mínimas, un (20%) no alcanza ningún nivel educativo y una gran mayoría se queda en algún año de primaria.

En relación a los pobres extremos de las áreas rurales, un (23%) no alcanza ningún nivel de educación, situación que cada vez más se agrava al no ser considerados en los planes de desarrollo desde el gobierno, quienes los ignoran y no le dan ninguna solución.

Por otro lado, es importante resaltar que, siendo la educación vista como un mecanismo de movilidad social, hasta hace pocos años la oportunidad era

aprovechada básicamente por varones discriminándose así a la mujer. En la actualidad las oportunidades educativas tienden a equilibrarse tanto para los varones como para las mujeres. Sin embargo, aún hay un porcentaje considerable de mujeres que no tiene ningún nivel educativo (14%) frente a un (8%) de los varones que no tienen nivel educativo y éste se acentúa más en la población pobre.

Por último, el analfabetismo sigue siendo un problema a nivel nacional; en el Perú, según los últimos datos<sup>90</sup>, más de un millón trescientas mil personas mayores de 15 años de edad no saben leer ni escribir y, cerca de la mitad de esta población analfabeta (43%) se encuentra concentrada en la sierra rural y un (12%) en Lima Metropolitana. De esta población analfabeta, la población femenina resulta marcadamente superior a la masculina, debido a la escasez de oportunidades y porque en algunos lugares del territorio peruano se perjudica la educación femenina.

En términos generales la problemática educativa en el Perú es profunda y atañe a grandes sectores de la población debido a los factores estructurales, económicos, políticos, sociales y culturales.

Siendo la educación uno de los indicadores más importantes y esenciales para el desarrollo de toda sociedad, es uno de los indicadores que está llevando a la pobreza y por ende a la desigualdad social en el Perú, por no tener una buena política educativa que responda a las necesidades de la población y a sus requerimientos esenciales a partir de su propia realidad.

---

<sup>90</sup> Según datos estadísticos sobre situación educativa, 1994 de Cuánto S.A. - ENNIV-1994 y de la Dirección General de Estadística e Informática del Ministerio de Educación.

#### **2.2.4.- Salud**

La inversión en salud es vital para el desarrollo de toda sociedad porque equivale a contribuir al desarrollo económico reduciendo las pérdidas de productividad originadas por las dolencias que afectan a los trabajadores. Posibilita, además, incrementar la matrícula de los niños en las escuelas.

En el Perú, el problema de la salud se presenta muy complejo debido principalmente al deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población, de la infraestructura de los servicios de salud y el deficitario acceso a los mismos.

Uno de los problemas que tienen que ver con la salud es el alto porcentaje de desnutrición existente en el Perú que está focalizado en los grupos sociales de menores ingresos. Esta situación obliga al Estado y a las instituciones privadas a desarrollar actividades de complementación alimentaria.

En este tipo de medidas se inscriben los programas de intervención directa en los establecimientos de salud, a madres gestantes y/o lactantes, pacientes y familiares afectados por tuberculosis (TBC), Programas de Alimentación y Nutrición en familias de Alto Riesgo (PANFAR) y los Comedores Populares del Ministerio de Salud para la atención de Menores en abandono y riesgo Nutricional. Estos programas son dirigidos por el Instituto de Alimentación y Nutrición (INAN) conjuntamente con el Ministerio de Salud.

Las cifras obtenidas de la oficina de Estadísticas e Informática del INAN,

muestran que en 1992 tanto las raciones distribuidas, como la Población beneficiada por estos servicios a madres gestantes y/o lactantes fueron menores en 23.0% y 23.9% al año anterior. Los departamentos de Piura, Ayacucho y La Libertad, advierten el mayor número de pobladores beneficiados con 9.0%, 7.3% y 7.0% respectivamente.

La población afectada por TBC y sus familiares beneficiados y atendidos en Centros de Salud, al igual que las raciones que le fueron asignados, también disminuyeron. Así, la población beneficiada disminuyó de 28,602 en 1991 a 8,486 en 1992 y las raciones de 5,404 a 2,347 para el mismo año.

Por otro lado, según los datos obtenidos por ENNIV en 1994 la consulta médica por parte de las personas enfermas o accidentadas es limitada. En Lima Metropolitana, debido a la mayor disponibilidad de servicios y profesionales de salud y también por la cercanía relativa a los Centros de asistencia, el porcentaje de atención se eleva a 64 por ciento, lo que no ocurre en las zonas rurales del Perú, especialmente en la sierra y la selva, donde solo uno de cada cuatro enfermos o accidentados acudió a consulta médica. Esto es debido a la falta de personal médico, a la escasa infraestructura de salud y a la carencia de los medicamentos adecuados.

El mantenimiento de una buena salud está relacionada con el nivel de ingresos. En una situación como la del Perú en donde la disponibilidad a los accesos primarios de salud no es la óptima y las condiciones de pobreza afectan a la mitad de los habitantes, la población enferma de más escasos recursos es la que menos consulta hace. Veamos la siguiente tabla:

**TABLA N° 43**  
**POBLACIÓN QUE ESTUVO ENFERMA SEGÚN NIVELES DE POBREZA**  
**1994**  
**(Porcentaje)**

	POBLACIÓN	
	NO POBRE	POBRE
PORCENTAJE DE ENFERMOS	30.8	30.0
Enfermos que consultó al médico	51.0	32.0
Enfermos que no consultaron al médico	49.0	68.0

Fuente :           Elaboración propia en base a los datos de Cuánto S.A. ENNIV-94 y Centro de Estadística del Ministerio de Salud.

Así mismo, las cifras indican que el 39 por ciento del total de enfermos que realizaron una consulta médica era pobre, en tanto que el (61%) era no pobre. La situación es más crítica para los que viven en situación de pobreza extrema. (Véase la Tabla N° 44).

El progresivo deterioro del sistema de salud en el Perú en los últimos años, ha afectado principalmente a los centros de atención primaria; en este contexto, la falta de recursos humanos e infraestructura determinan que los hospitales<sup>91</sup> sean los establecimientos que soportan la mayor demanda de atención: un 40 por ciento de enfermos que buscan consulta especializada acuden a ellos. Luego son los centros de salud los más frecuentes (15%), las clínicas y los centros médicos particulares (15%), y también las farmacias (11%).

<sup>91</sup> Los hospitales son los establecimientos que soportan la mayor demanda de atención (un 40%) de enfermos que buscan consulta especializada.

**TABLA N° 44**

**CONSULTA DE LA POBLACIÓN ENFERMA O ACCIDENTADA 1994**

**(Porcentaje)**

	TOTAL POBLACIÓN	POBRES EXTREMOS	TOTAL POBLACIÓN	NO POBRES
Hospital	40.0	28.3	34.1	43.8
Centro de Salud	14.8	24.0	19.7	11.7
Puesto sanitario	5.7	12.1	9.3	3.4
Puesto comunal	1.9	4.0	3.3	1.0
Clínica / Consultorio	14.7	6.0	9.8	17.9
Farmacia	11.2	11.1	12.7	10.2
Otros <sup>92</sup>	11.6	14.4	11.0	12.0

Fuente : Cuánto S.A. ENNIV. 1994

Los hospitales registran la mayor asistencia de enfermos y accidentados tanto en la capital del país como en las ciudades de provincias. En el campo los centros de salud desempeñan un papel importante en la atención de la población.

Un tercio de los pobres, que se encuentran enfermos o accidentados acuden a los hospitales a recibir atención médica. Uno de cada cinco se dirige a los centros de salud, mientras que el resto se atiende en las farmacias (13%), en los puestos sanitarios (9%), puestos comunales (3%). (Ver Anexo I, Tablas N° 45 y 46 y Anexo II Gráfico N° 14).

Por otro lado, es importante resaltar que en el Perú existe una inadecuada distribución de los profesionales de la salud. Un 55 por ciento de los médicos del sector salud residen en Lima y Callao<sup>93</sup>. Ocho de cada diez peruanos enfermos o accidentados son atendidos por un médico al sufrir una dolencia o

<sup>92</sup> Casa de la persona consultada, casa de enfermo.

<sup>93</sup> Según el Censo de Infraestructura y Recursos Humanos de 1992.

accidente<sup>94</sup>, uno de cada diez busca la ayuda de un farmacéutico, y el resto es tendido por un auxiliar paramédico o un curandero. En la sierra y en la selva rural los técnicos sanitarios asisten a un 10 por ciento de los enfermos que buscan consulta, el resto van a los curanderos o recurren a sus propias formas de curarse a través de la medicina natural.

Las causas que influyen en el acceso a los medicamentos de los peruanos son de diversa índole, predominando las económicas (por tener elevados precios y no tener el dinero para adquirirlo). Así 29 por ciento de ellos no han comprado ningún medicamento para curar sus males o dolencias. En la sierra rural (47%) y en la selva rural (43%) los pobladores o bien no contemplan en sus presupuestos el gasto en medicinas o prefieren utilizar otros medios para curar sus males como por ejemplo medicina natural.

Finalmente, el tiempo gastado tanto en el desplazamiento hacia los centros de consulta como en la espera para ser atendido por un especialista, son factores muy importantes para la decisión de realizar consulta médica. Dos de cada tres enfermos se demoran menos de 30 minutos y uno de cinco utiliza el doble del tiempo, mientras que, uno de cada diez se demora entre una y dos horas. Esto se hace más crítico para los enfermos del campo pues emplean más horas para trasladarse.

En general, como se puede observar en el Anexo I, Tablas N° 47, 48 y 49, los pobres en mayor proporción se demoran más que los no pobres en llegar a un centro de consulta, a ello hay que agregar la espera para la consulta.

---

<sup>94</sup>

Cuánto S.A. ENNIV 1994.

### **2.3. Resumen.**

El perfil de pobreza en el Perú según datos secundarios se presenta como un país:

- Que tiene cerca de (70%) de la población que sufre de algún nivel de pobreza, de los cuales un porcentaje considerable corresponde a pobreza extrema. Esta tasa de población pobre se ha ido incrementando debido a la crisis económica por la que ha atravesado el Perú y a los ajustes aplicados desde el gobierno para frenarla.
- Donde el problema de la pobreza no es reciente y las causas de su origen, persistencia y profundización refiere a factores estructurales.
- En las últimas décadas la pobreza se ha masificado incrementándose por la presencia de los pobres recientes o coyunturales (no habiendo sido nunca pobres lo son ahora) pobres crónicos y en situación de inercia.
- Donde el nivel de vida de la población pobre está expresado en condiciones precarias de vivienda, bajos niveles educativos, malas condiciones sanitarias, inserción inestable o nula en el aparato productivo.

### **3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PERUANA SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL**

- Según el análisis que hemos realizado en el punto dos a través de los datos secundarios, hemos encontrado que la pobreza afecta a un alto porcentaje de la población que pasa a más de la mitad, expresados en diferentes niveles de pobreza que en las últimas décadas se han acentuado, existiendo así la

continuidad del deterioro de los niveles de vida acentuándose más en la población de pobreza extrema. Así mismo, hemos detectado que los servicios esenciales como tener vivienda digna, un nivel educativo, una asistencia sanitaria son ínfimas y no cubren a los requerimientos humanos mínimos para la satisfacción de sus necesidades que como persona humana son esenciales para la supervivencia, llevando así a una desigualdad social.

Porque el estudio de la pobreza exige un análisis más refinado, que permita conocer como actúa la pobreza en diferentes grupos que afecta a la mayoría de sus miembros y como lo van enfrentando, y conscientes de que los datos secundarios puedan tener un cierto sesgo, se realizó una investigación de campo con el objeto de identificar la situación de la población pobre a través de encuestas, entrevistas en profundidad y observación en los lugares previamente seleccionados y a una muestra representativa.

### **3.1. Percepción de la Población Pobre sobre su Situación.**

En esta parte explicaremos la percepción que tiene la gente pobre de su situación analizando la encuesta que se aplicó a 200 familias pobres en los lugares previamente seleccionadas, como se explica en el primer capítulo en la parte metodológica y la haremos cruzando con el resultado de la observación<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> La observación se realizó en dos momentos: En forma indirecta el año 1994 cuando se hizo la prueba piloto para aplicar el cuestionario. Esto nos permitió además de corregir los indicadores del cuestionario, observar la forma de vida de la gente pobre. En 1995, se realizó la observación directa introduciéndonos a las organizaciones comunales como: vaso de leche, las ollas comunes, los talleres de trabajo (artesanía, confección, etc.) entre otros. Experiencia que nos ayudó a determinar la situación de la gente pobre su forma de vida, sus luchas por subsistir sus formas organizativas y de ayuda mutua al margen de la sociedad civil.

Los puntos a tratar son los siguientes.

### 3.1.1. Características de la Población Pobre Encuestada.

La población pobre según la observación que se ha realizado presenta una estructura predominantemente joven, cerca del (32%) de la población es menor de 15 años de edad. El índice de masculinidad, nos indican que por cada 100 mujeres hay aproximadamente 83 hombres. Veamos las Tablas N° 50 y 51.

La proporción entre los varones y mujeres nos da una clara referencia que la población pobre analfabeta es en un alto porcentaje la mujer y en todos los demás grados su presencia es menor. Esta situación se probó con las estadísticas existentes. Siempre es la población femenina la que tiene menos posibilidades de tener un nivel educativo a pesar de ser una población más numerosa<sup>96</sup>.

**TABLA N° 50**  
**POBLACIÓN POBRE ENCUESTADA POR GRADO DE**  
**INSTRUCCIÓN Y SEXO**

GRADO DE INSTRUCCIÓN	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Analfabeto	4	4	16	16	20	10
1. Primaria incompleta	21	21	19	19	40	20
2. Primaria completa	23	23	17	17	40	20
3. Secundaria incompleta	20	20	19	19	39	20
4. Secundaria completa	12	12	13	13	25	12
5. Superior	8	8	6	6	14	7
6. Técnico	12	12	10	10	22	11
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

<sup>96</sup> Según ENSECO, Lima Metropolitana 1992, el índice de masculinidad en Lima Metropolitana es de 92,8%, esto nos indica que por cada 100 mujeres hay aproximadamente 93 hombres.

**TABLA Nº 51**

**POBLACIÓN POBRE POR EDAD Y GRADO DE INSTRUCCIÓN**

EDAD	ANAL-FABE-TOS		PRIMA-RIA INCOM.		PRIMA-RIA COMPL.		SECUN. INCOM.		SECUN. COMPL.		SUPE-RIOR		TÉCNI-CA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. 15 a 20 años	1	5	11	5	4	10	5	13			4	29	10	45	33	16
1. 21 a 26 años			3	8	5	12	7	18	7	28			2	9	24	12
2. 27 a 32 años	6	30	5	13	4	10	8	21	3	12	3	21	3	14	29	14
3. 33 a 38 años	3	15	9	23	7	22	6	15	5	20	3	21	3	14	39	20
4. 39 a 44 años	4	20	7	18	10	25	6	15	4	16	4	29	4	18	43	22
5. 45 a 50 años	2	10	5	13	3	8	2	5	3	24					15	7
6. 51 a 56 años	2	10			3	8	3	8	3	24					11	6
7. 57 a 62 años	2	10			2	5	2	5							6	3
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>40</b>	<b>100</b>	<b>40</b>	<b>100</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>25</b>		<b>14</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

La población pobre se incorpora al trabajo desde muy joven aunque oficialmente sólo trabaja desde los 15 años hasta los 64 años de edad. En la tabla observamos que el mayor número encuestado está entre los 39 a 44 años (22%), 33 a 38 años (20%) y 15 a 20 años (16%) y un alto porcentaje tiene primaria ya sea incompleta o completa (40%), siguiéndoles con el nivel secundario y los analfabetos y en menor proporción con estudios superiores y estudios técnicos.

La importancia de esta selección de informantes de la población pobre por sexo, edad y grado de instrucción ha sido intencionado y se determinó en base a la observación que se realizó y para que con presión y conocimiento de causa nos respondieran las preguntas del cuestionario que analizamos a continuación.

### 3.1.2. Lugar de Residencia y Status Socio-Económico.

El lugar de residencia de la población pobre se encuentra en las zonas periféricas de las ciudades: zonas residenciales, urbanizaciones y centro de la ciudad (callejones, quintas, etc.) a la que le hemos llamado zona urbano-rural y en los pueblos jóvenes y asentamientos humanos, estos lugares se llaman así porque mediante invasiones se han creado estos pueblos y los asentamientos humanos donde viven en situaciones precarias donde les falta los servicios esenciales (agua, luz, desagüe). (Ver la Tabla No. 52).

Observando la Tabla encontramos que el Status socio-económico<sup>97</sup> al que pertenecen dentro de su clase social, un (58%) tienen status bajo, un (34%) de status medio y solo un (8%) de status alto. Esta situación explica que, para satisfacer las necesidades básicas dependen principalmente de las condiciones económicas y otras como las dimensiones políticas, culturales y familiares que la población pobre no tiene pese a tener un cierto nivel educativo y un porcentaje muy bajo de los que la poseen están sumergidos en la pobreza por contar con una familia numerosa.

**TABLA N° 52**

#### **STATUS SOCIO-ECONÓMICO POR LUGAR DE RESIDENCIA**

STATUS SOCIO-ECONÓMICO	LUGAR DE RESIDENCIA						TOTAL	
	ZONA URBANO RURAL		ASENTAMIENTO HUMANO		PUEBLO JOVEN		N	%
	N	%	N	%	N	%		
0. Status alto			16	19			16	8
1. Status medio	28	48	20	23	21	38	69	34
2. Status bajo	30	52	50	58	35	62	115	58
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>56</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

<sup>97</sup>

El status socio-económico se determinó mediante el índice para lo cual se sumó los ítems que indicaron tener (muebles, artefactos eléctricos) y se dividió en 20. Los límites del índice van de 0 (bajo status socio-económico) al 1 (alto status socio-económico).

### 3.1.3.- Composición Familiar y Origen Geográfico.

La población pobre tiene un promedio de dos hijos para adelante, en realidad cada familia llegan a tener hijos más de diez, por el problema de la desnutrición y por las condiciones paupérrimas en la que viven, la mayoría muere. A continuación, veamos la tabla :

**TABLA N° 53**

#### **COMPOSICIÓN FAMILIAR Y ORIGEN GEOGRÁFICO**

COMPOSICION FAMILIAR	EN LA CAPITAL DEL PAIS		EN ZONA URBANA DEL INTERIOR DEL PAIS		EN ZONA RURAL DEL INTERIOR DEL PAIS		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin hijos	2	4	4	7	4	5	10	5
1. Con 1 a 2 hijos	19	36	14	24	34	38	67	33
2. Con 3 a 5 hijos	17	32	23	39	35	31	75	38
3. Con 6 a 8 hijos	10	19	15	26	12	13	37	18
4. Con 9 a más hijos	5	9	2	4	4	5	11	6
TOTAL	53	100	58	100	89	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La procedencia de la población pobre es de la zona rural del interior del país y así mismo de la zona urbana<sup>98</sup>. Los dos lugares nos dan un alto porcentaje, por lo que se deduce que la población pobre que vive en Lima Metropolitana procede del interior del Perú; lo cual los lleva más a una pobreza extrema por no tener empleo y, donde trabajar y para tener una vivienda realizan invasiones en lugares que no tienen agua, ni luz, y en donde improvisan la construcción de sus viviendas con cartones y otros medios.

<sup>98</sup> Se refiere a la Sierra y Selva del Perú, en donde la presencia de los movimientos subversivos han traído como consecuencia la migración de poblaciones íntegras a la capital del país (Lima), y, porque en estos lugares no existen los medios necesarios para satisfacer sus necesidades de educación, asistencia médica, etc.

Esta población tiene hijos en un promedio de 3 a 5 hijos (38%) pero la mayoría llegan a tener más de 9 hijos, de los cuales muchos de ellos mueren por las condiciones precarias en la que viven. Se puede encontrar familias con 1 a 2 hijos (33%) que han sobrevivido a la miseria, pero son niños con una serie de deficiencias físicas. La mujer de la población pobre, juega un rol fundamental, ellas aparte de cuidar y criar a los hijos, realizan una serie de trabajos fuera del hogar con la finalidad de cubrir las necesidades fundamentales de sus hijos. Muchas de estas mujeres son víctimas del maltrato de sus maridos cuando no aceptan sus requerimientos. Estas no tienen noción de control de natalidad, hay la creencia en muchas de esas familias que los hijos los manda Dios. Tampoco tienen los medios recreativos mínimos.

### 3.1.4. Ingreso Económico y la Forma como la Distribuyen.

El sueldo mínimo vital en el Perú es de 225 soles, que equivale a 90 dólares. Veamos en la Tabla siguiente.

**TABLA N° 54**  
**INGRESO ECONÓMICO POR COMPOSICIÓN FAMILIAR**

INGRESO EQUIVALENCIA		POBLACION POBRE (COMPOSICION FAMILIAR)											
		TOTAL		SIN HIJOS		CON 1 A 2 HIJOS		CON 3 A 5 HIJOS		CON 6 A 8 HIJOS		CON 9 A MAS HIJOS	
SOLES	DÓLARES	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Hasta S/. 98.00	(\$50)	09	5	2	20	5	7	2	3				
1. 100.00 a 150.00	(\$75)	39	19	3	30	13	19	16	21	5	14	2	18
2. 500.00 a 200.00	(\$100)	34	17	2	20	10	15	12	16	8	22	2	18
3. 201.00 a 300.00	(\$150)	30	15	1	10	8	12	13	17	6	16	2	18
4. 301.00 a 500.00	(\$200)	30	15	2	20	9	13	10	13	8	22	1	9
5. 401.00 a 500.00	(\$250)	24	12			8	12	8	11	6	16	2	18
6. 500.00 a 680.00	(\$340)	12	6			4	6	6	8			2	18
7. No tiene ingreso porque no trabaja		22	11			10	15	8	11	1	10		
<b>TOTAL</b>		<b>200</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Se observa que los ingresos de la población pobre oscilan entre 50 dólares hasta 340 dólares, lo cual nos indica que siendo los ingresos un condicionante para la satisfacción de las necesidades, no es suficiente. Si analizamos por el número de hijos un (19%) tienen ingreso económico entre (S/.100.00) a (S/.150.00) un equivalente a 75 dólares, y tienen un número de hijos un (19%) de 1 a 2 hijos, un (21%) entre 3 a 5 hijos, un (14%) entre 6 a 8 hijos y un (18%) de 9 a más hijos; el resto están en esa proporción. Los que tienen ingreso entre 400.00 a 680.00 soles (\$340 dólares) son aquellos que han adquirido una cualificación alta y tienen un trabajo estable y el número de hijos oscilan entre 3 a 5 hijos. Es importante considerar que la gran mayoría de esta población están en paro pues no tienen ningún ingreso económico.

En relación a como distribuyen sus ingresos veamos en la Tabla.

**TABLA N° 55**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**  
**(En Porcentaje)**

INGRESO MENSUAL EN %	VIVIENDA		ALIMENTACIÓN		EDUCACIÓN		GASTO DE ROPA		GASTO DE RECREA.		COMPRA DE MEDICINAS	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Hasta 10%	36	18	17	9	46	23	35	17	13	7	27	13
1. Del 11 al 20%	20	10	10	5	26	13	17	9	16	7	21	10
2. Del 21 al 30%	10	5	15	8	14	7	13	7	-	-	13	7
3. Del 31 al 40%	6	3	16	8	34	17	-	-	-	-	14	7
4. Del 41 al 50%	5	3	10	5	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Del 51 al 60%	-	-	101	50	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Del 61 al 70%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Del 71 al 80%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Del 81 al 90%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Del 91 al 100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NO PAGO POR QUE NO ME ALCANZA	123	61	31	15	80	40	135	67	171	86	125	63
TOTAL	200	100%	200	100%	200	100%	200	100%	200		200	100%

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

De la Tabla se desprende que el mayor porcentaje lo invierten en la

alimentación desde un (10%) hasta un máximo de (60%), cuando invierten en alimentación entre el (10%) o (20%) es porque esta familia tiene ayuda o viven con sus padres o parientes. El mayor porcentaje de pobres responden "no pago porque no me alcanza", y sólo invierten en lo esencial.

En menor porcentaje, son para los gastos de recreación, ropa y compra de medicinas. Este resultado nos da un perfil de lo que es la situación de esta población pobre.

A esta Tabla le anexamos la Tabla N° 56, en la que nos importa saber de qué se alimentan y dónde. Observando la tabla encontramos que la mayoría de la población consumen sus alimentos dos veces al día. Algunos sólo desayunan y cenan ( en este caso, el desayuno es como si fuera la comida) y otros; desayunan y comen ( en este caso el desayuno es ligero y la comida consistente hasta el día siguiente). En cuanto al lugar donde la consumen un porcentaje razonable lo hace en su casa, o sino en el comedor popular, por ser más barata la comida, o en las ollas comunes o sino en la calle, en los denominados restaurantes ambulantes<sup>99</sup>, donde compran comidas sin tener en cuenta el riesgo que esto implica para la salud, porque las venden sin las precauciones higiénicas mínimas, situación que ha traído como consecuencia enfermedades como el cólera, tifoidea, entre las más frecuentes, e infecciones estomacales.

Al observar a un niño peruano pobre desnutrido, encontramos que tiene como característica el no poder crecer de acuerdo a los niveles normales, o sea, son niños de baja estatura para sus edades, que están en la categoría de

---

<sup>99</sup> Son lugares donde se venden alimentos en la intemperie y sin las condiciones higiénicas necesarias.

desnutridos crónicos. Otra característica es el enflaquecimiento extremo del cuerpo, obteniendo un peso muy inferior al que corresponde por su talla y a estos se les califica como desnutridos agudos.

**TABLA N° 56**  
**TIPO DE ALIMENTACIÓN Y**  
**LUGAR DE CONSUMO DE SUS ALIMENTOS**

¿En qué consiste su alimentación?	No acostumbra		En casa		Comedor Popular		En la Olla Común		En la Calle		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>DESAYUNO</b>												
0. Té o café con pan			27	29	17	34	26	63	3	19	73	37
1. Té o café con pan, queso, huevos, jamón o similares.			12	13	16	33	10	24	2	13	40	20
2. Leche y pan			34	36	14	29	2	5			50	25
3. Leche y pan con queso, huevos, jamón o similares			6	6	2	4	3	7	5	31	16	8
4. Sopas, carnes, tortillas yuca, camote o similares			15	16					6	37	21	10
<b>TOTAL</b>			94		49	100	41		16	100	200	100
<b>COMIDA</b>	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Carne, verduras, frutas, harinas			23	30							23	12
1. Menestras, frutas, verduras			17	22	10	30	10	20	10		47	24
2. Harinas y verduras			32	42	12	38	20	40			64	32
3. Carne (incluyendo pescado) y harinas			5	6	10	31	20	40			35	18
4. No acostumbra comer	31										31	16
<b>TOTAL</b>	31		77	100	32	100	50	100	10		200	100
<b>CENA</b>	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Carne, harina, verduras												
1. Harinas, frutas, verduras, azúcar			11	12	11	17	7	32			29	15
2. Harinas y verduras			33	35	27	42	4	18			64	32
3. Harinas			23	24	11	17	11	50			35	18
4. Carnes (incluyendo pescado) harinas			27	29	15	24					42	21
5. No acostumbra comer	20										30	15
<b>TOTAL</b>	20		94	100	64	100	22	100			200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Cuando uno visita estas zonas donde se encuentra la población pobre, se verifican las condiciones de vida de estas poblaciones y causa impresión cómo logran sobrevivir estas familias.

La mayor parte de estas familias viven, en algunos casos, de la comercialización de la basura y de la siembra de algunas hectáreas de tierra irrigada con aguas servidas. Estas familias no tienen agua potable y se abastecen de pozos y puquiales. Sin embargo, hacen frente a la crisis económica que atraviesa el Perú, a través de una sólida organización vecinal que en la mayoría están dirigidas por madres que aparte de solucionar el problema de la alimentación de sus hijos, buscan solucionar de las demás familias pobres, mediante el Programa del Vaso de Leche (un niño pobre puede consumir sus alimentos solo para subsistir), los comedores populares o trabajando en los talleres de costura para que sustenten la alimentación de día a día de sus hijos.

### **3.1.5. Vivienda**

Por la observación realizada, detectamos que la vivienda de la población pobre presenta espacios inadecuados al tamaño de la familia, construida con materiales no idóneos, con un mal estado de conservación (no aseguran ningún tipo de protección, ni privacidad), no cuentan en su interior con servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y la mayoría no está dotada de mobiliario y equipo básico para la vida familiar. Veamos las siguientes tablas :

**TABLA N° 57**

**TIPO DE VIVIENDA POR UBICACIÓN DE LA VIVIENDA**

TIPO DE VIVIENDA	ZONA URBANA RURAL		PUEBLO JOVEN		ASENTAMIENTO HUMANO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Edificio	4	7					4	2
1. Quinta	11	19					11	5
2. Callejón	13	22	6	11	4	7	23	12
3. Corralón	10	17	10	18	18	21	38	19
4. Chozas	10	17	18	32	30	35	58	29
5. Vivienda Independiente	10	17	22	39	34	40	66	33
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>		<b>56</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

**TABLA N° 58**

**TIPO DE MATERIAL DE LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA**

Tipo de Material de la Vivienda	EDIFICIO		QUINTA		CALLEJÓN 1		CORRALÓN 2		CHOZA		VIVIENDA INDEP.		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Material provisional	1	25	1	9			12	32	17	29	11		32	16
1. Material noble por terminar			4	36	3	13	2	5			25		34	17
2. Material noble terminado	2	50	4	36	10	43			2	3	5		23	12
3. Material de abobe por terminar							11	29	9	16	15		35	18
4. Material de abobe terminado			2	18	10	43	13	34	23	40	3		51	26
5. Estera									7	12			7	3
6. Calamina	1	25									7		8	3
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	<b>11</b>		<b>23</b>		<b>38</b>	<b>100</b>	<b>58</b>	<b>100</b>	<b>66</b>		<b>200</b>	

1. Callejón: conjunto de viviendas con una o dos habitaciones, donde las familias se abastecen de una pileta de agua.
2. Corralón: sitio cerrado y descubierto adosado de una casa, donde tienen los animales domésticos (aves, conejos, cerdos).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta Aplicada.

De acuerdo a la encuesta, los pobres viven en casas independientes un (66%), las paredes de sus hogares están construidas de adobe, o madera y el piso es simplemente de tierra. El (58%) viven en choza, un (38%) en un corralón.

En cuanto al tipo de material de la vivienda, un (26%) es de material de adobe terminado, un (18%) con el mismo material por terminar, frente a un (17%) con material noble por terminar, como se puede observar a continuación en la Tabla.

En relación a los servicios con que cuentan las viviendas de la gente pobre, un (66%) no cuenta con agua, desagüe, cuarto de baño ni luz, frente a un (14%) que tiene agua y luz. Observamos en la Tabla N° 59.

**TABLA N° 59**  
**SERVICIOS CON QUE CUENTA LA VIVIENDA, POR TIPO DE**  
**VIVIENDA**

Servicios con que cuenta la vivienda	EDIFICIO		QUINTA		CALLE-JÓN		CORRALON		CHOZA		VIVIENDA INDEP.		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Agua, desagüe, cuarto de baño	4	100	3	27	2	9	1	3			4	6	14	7
1. Agua y desagüe y luz			3	27	1	4	2	5			12	18	18	9
2. Agua y luz			1	9	7	30	3	8	8	14	8	12	27	14
3. Agua							4	10	4	7			8	04
4. No tiene agua, desagüe Ni cuarto de baño Ni Luz			4	36	13	57	28	74	46	79	42	64	133	66
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>		<b>11</b>		<b>23</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>100</b>	<b>58</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

En términos generales, las viviendas de la gente pobre como nos informan y cómo hemos observado están en condiciones precarias y les falta los servicios elementales.

En estas condiciones de vivienda, la familia pobre vive en un (29%) con sus padres y hermanos y, en posición sin pagar alquiler (32%), (30%) alquilada y (22%) propia, frente a un (27%) viven solos en posición sin pagar alquiler (37%), alquilada (23%), propia (16%) y sólo con sus padres un (26%), en posesión sin pagar alquiler (20%), alquilada (23%) y propia (35%).  
Obsérvese la Tabla siguiente.

**TABLA N° 60**  
**NÚMERO DE FAMILIA QUE OCUPAN**  
**POR PROPIEDAD DE LA VIVIENDA**

Aparte de vivir con su esposa e hijos viven:	PROPIA		ALQUILADA		LA TIENE EN POSICIÓN SIN PAGAR ALQUILER*		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Viven solos		16	13	23	31	37	54	27
1. Con sus padres		35	15	26	17	20	53	26
2. Con sus padres y hermanos		22	17	30	27	32	57	29
3. Con sus hermanos y cuñados		11	8	14	3	4	18	9
4. Con sus parientes	8	16	4	7	6	7	18	9
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

\* Significa que esta gente pobre vive en viviendas que no son suyos, sino que se han apropiado mediante invaciones o simplemente la toman al ver que nadie habita.

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Un (44%) de las viviendas de la población pobre tiene un dormitorio y la

ocupan de 3 hasta 7 personas o más, existen algunas que no tienen dormitorio, sólo cuentan con un salón para todo (dormitorio, cocina y salón).

**TABLA N° 61**  
**NÚMERO DE CUARTOS Y PROMEDIO DE PERSONAS QUE LA**  
**OCUPAN**

N° de dormitorios y personas que la ocupan	PROPIA		ALQUILADA		LA TIENE EN POSICION SIN ALQUILER		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin dormitorio	3	5	2		13	4	18	9
1. Un dormitorio para 3 a 4 personas	12	20	10		17	30	39	20
2. Un dormitorio para 5 a 6 personas	9	15	15		12	21	36	18
3. Un dormitorio para 7 a más personas	2	3	4		7	12	13	6
4. Dos dormitorios para 2 personas	5	8	2		5	9	12	6
5. Dos dormitorios para 3 a 4 personas	10	16	6		8	14	24	12
6. Dos dormitorios para 5 a 6 personas	4	7	10		8	14	22	11
7. Dos dormitorios para 7 o más personas	4	7	4		6	11	14	7
8. Tres dormitorios para 3 personas	2	3	2		2	4	6	3
9. tres dormitorios para 4 o más personas	8	16	2		6	11	16	8
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100</b>	<b>57</b>		<b>84</b>		<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

El nivel de hacinamiento se refleja en esta Tabla y se puede asegurar su veracidad por la observación realizada y haber constatado que es así.

### 3.1.6. Educación

El acceso de mayor número a la educación continúa cerrado para la población pobre. La carencia de incentivos e infraestructura es latente. Los

niveles de pobreza entre los grupos que asisten y no asisten a la escuela son obviamente diferentes, son los que pertenecen a la pobreza extrema que no asisten a la escuela. Así, si la familia es numerosa no pueden ir a la escuela ninguno de sus miembros. Observamos la siguiente tabla.

**TABLA N° 62**

**NÚMERO DE HIJOS POR MIEMBROS DE FAMILIA QUE ESTUDIAN**

N° DE HIJOS	NINGUNO		1 HIJO		2 A 3 HIJOS		4 A 5 HIJOS		6 A 8 HIJOS		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin Hijos	10	13									10	5
1. Con 1 a 2 hijos	25	31	22	51	8	21	7	30	5	33	67	34
2. Con 3 a 5 hijos	30	37	10	23	20	51	9	39	6	40	75	38
3. con 6 a 8 hijos	12	15	9	21	9	23	5	22	2	13	37	19
4. Con 6 a 8 hijos	3	4	2	5	2	5	2	8	2	13	11	6
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>15</b>		<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Como se puede observar, hay un buen porcentaje de familias que sus hijos no estudian, los otros lo hacen pero en condiciones muy problemáticas, en colegios que no tienen la infraestructura necesaria, y estos locales escolares tienen una serie de deficiencias, muchas de ellas, construidas con materiales provisionales y nada seguras y no tienen a disposición ningún servicio básico (agua potable y desagüe).

Al preguntarles en qué lugares estudian sus hijos nos informan de lo siguiente (veamos la Tabla N° 63).

**TABLA N° 63**

**LUGAR DE ESTUDIO POR SEXO**

LUGAR DE ESTUDIO	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Estudio en una Escuela						
Estatal	1	1	3	3	4	2
Laico						
De Fe y Alegría			10	10	10	5
Privado						
1. No estudio porque						
1.1 No tengo recursos económicos	21	21	10	10	31	15
1.2 Trabajo	28	28			28	14
1.3 Tengo familiar	10	10	11	11	21	10
1.4 Vivo muy lejos de las escuelas			10	10	10	5
2. No estudio	40	40	56	56	106	53
TOTAL	100	100	100	100	200	

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Como se puede observar, el bajo porcentaje de los que estudian lo realizan en escuelas estatales y los otros en escuelas de Fé y Alegría (son escuelas de caridad, en su mayoría están dirigidas por religiosos o por organizaciones internacionales que ayudan a la población pobre). Los que no estudian dicen: que no lo hacen en su gran mayoría por no tener recursos económicos, por no tener trabajo o porque viven muy lejos de las escuelas, o simplemente porque no pueden estudiar. Los bajos ingresos y consumo de los pobres tiene repercusión en un capítulo importante de la educación. En la medida en que la educación exige gastos fuera del alcance de estas familias, los hijos de las familias pobres, normalmente, no llegan a un nivel educativo por encima del de sus padres.

### 3.1.7. Salud y Asistencia Social

Un buen estado de salud permitiría a esta población salir adelante, se observa que la mayoría de ellos, tienen cierto grado de desnutrición, se nota, más en los niños y algunos de ellos tienen alguna enfermedad y para aliviar su dolor recurren a las medicinas tradicionales y a personas que practican la medicina sin ser médicos. Observemos la siguiente Tabla:

**TABLA N° 64**  
**ASISTENCIA MÉDICA POR SEXO**

SEGURO SOCIAL	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Cuento con un seguro social privado	17	17	6	8	6	3
1. Cuento con un seguro social público	24	24	4	4	28	14
2. Acudo a un hospital de la beneficencia pública	17	17	4	4	21	10
3. No cuento con Seguro Social	39	39	37	37	76	38
4. Me atiendo con:						
4.1 Médico particular	10	10	9	9	19	10
4.2 curandero	-		10	10	10	5
4.3 Sanador	5	5	13	13	18	9
4.4 Vidente	-		9	9	9	4
4.5 Naturista	5	5	8	8	13	7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La población pobre un (38%) no cuenta con seguro social para ser atendido, de los cuales (39%) son masculinos y (37%) femenino frente a un (14%) que dicen contar con un seguro social público de los cuales son el (24%) de varones y solo un (4%) es femenino. Hay un porcentaje reducido de un (3%) que tiene seguro social privado, un gran porcentaje son varones, esto

es porque hay un porcentaje bajo que trabaja por tener un grado de educación alto y una calificación profesional pero a pesar de ello siguen viviendo dentro de sus familias y porque no les alcanza para vivir por tener una familia numerosa en situación de pobreza. Como se puede observar una considerable mayoría (34.5%) se atienden con médico particular, curandero, sanador, vidente, nutricionista que en su mayoría son del sexo femenino.

En cuanto a si reciben asistencia social, dijeron no un (59%); un (12%) que dijeron que sí desde el gobierno para alimentación (vaso de leche), educación, salud y vivienda, como se puede observar en la tabla.

**TABLA N° 65**  
**PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL**

RECIBE ASISTENCIA SOCIAL	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. No	67	67	50	50	117	59
1. Si desde el gobierno para:						
1.1 Alimentación	3	3	3	3	6	3
1.2 Educación	2	2	3	3	5	3
1.3 Salud	2	2	3	3	5	3
1.4 Vivienda	3	3	5	5	8	4
2. Si desde la población	17	17	27	27	44	22
3. Si de las instituciones privadas	6	6	9	9	15	8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Un (22%) de la población pobre recibe asistencia social por parte de la población principalmente orientado al sexo femenino como ayuda a la maternidad. Así mismo un (8%) dicen que tienen ayuda de asistencia social por parte de las instituciones privadas.

En general, la población pobre encuestada nos permitió adentrarnos a su

mundo e in situ se verificó que su situación es como se ha descrito en esta parte, problema que se tiene que considerar en los planes de desarrollo social.

### **3.2. Percepción de las Personas Involucradas y de los Especialistas con la Situación de la Población Pobre.**

#### **3.2.1. Percepción de las Personas Involucradas con la Situación de la Población Pobre en los Lugares de Estudio.**

Se entrevistó a las autoridades, dirigentes comunales y sindicales, profesores de las escuelas, profesionales de trabajo social y sacerdotes, en los lugares de estudio. Todos ellos respondieron a las siguientes preguntas, en las que coincidieron en muchas de las respuestas lo cual permitieron acoplar los datos al analizarlos.

##### **1. ¿Cuál es la problemática fundamental que está atravesando el poblador de este asentamiento humano o/y pueblo joven?**

El problema fundamental de esta población pobre, entre muchos, es la pobreza y miseria: por la falta de empleo; de insatisfacción de sus necesidades básicas (como alimentación, vivienda, educación y atención a la salud); de servicios básicos (agua potable, desagüe, luz); la falta de pavimentación de las calles (todo es tierra) y por muchos más problemas.

A raíz de estos problemas, se tiene un alto índice de desnutrición y la presencia de una serie de enfermedades por el pauperismo y hacinamiento existente en muchas de estas familias que tienen numerosos hijos y sus viviendas son pequeñas y en condiciones nada viables, ni habitables. Otro

problema es que no hay atención a la salud por lo que hay un alto índice de mortalidad mayoritariamente en los niños y los ancianos. Y qué decir de la educación es un problema grave en estas zonas, pese a haber un número potencial de personas en capacidad y edad de estudiar, no cuentan con colegios que les pueda dar este servicio esencial, pues muchos de estos alumnos se tienen que trasladar de un lugar a otro que queda lejos del lugar donde viven. Otro problema en educación es la oferta de los profesores, pues no se tiene profesores cualificados en estos lugares y si los hay son una excepción porque, para ellos no hay un incentivo económico. El empleo del profesor es el peor remunerado y, por tanto, todos aquellos que pueden tener vocación estudian otras carreras o se emplean en trabajos para los que no están capacitados. Otro problema es la infraestructura de los colegios, les falta todos los servicios básicos, muchos de ellos están casi a la intemperie y qué decir del material didáctico pues no existe.

## **2. ¿Cómo se está afrontando esta situación?**

Desde nuestras posibilidades y con ayuda de algunas instituciones nacionales e internacionales, de alguna manera se está afrontando este problema tan traumático del Perú. Así tenemos en algunos de los pueblos jóvenes y/o asentamientos humanos el Programa del Vaso de Leche, los comedores populares que de alguna manera están dando la posibilidad de solucionar los problemas de la alimentación, pero es mínimo ya que no se puede abastecer a todos; por ejemplo, en la zona sur, hay un asentamiento humano y/o pueblo joven y tiene el Programa del Vaso de Leche; allí se

trasladan de la zona norte, este, etc. No se les puede negar atenderles porque en su mayoría son niños.

El problema de salud se está afrontando con ayuda de voluntarios de la salud que atienden en las viviendas de los que la necesitan; por el Centro Médico Parroquial o alguna Posta Médica del Ministerio de Salud cuya ayuda se hace eventualmente por faltarle la infraestructura y personal médico. Sólo atienden los que son practicantes de medicina.

En cuanto a la educación, existen algunos colegios de Fé y Alegría dirigidos en la mayoría por religiosos que prestan servicios en estos lugares, pero que no cubren las necesidades educativas de la población; es un problema que requiere de mucha atención por parte del gobierno.

En lo relativo a la vivienda, como se puede ver, muchas de ellas están construidas en base a esteras por ser un material más barato pero que no tiene ninguna seguridad; por eso se está gestionando en el Ministerio de Construcción y Vivienda, la aportación de ayudas económicas que permitan construir algunas de las viviendas de los más necesitados.

En lo referente al agua, se están abasteciendo con la compra de este elemento líquido vital de los camiones cisternas y, en otros lugares, con pozos individuales que se han acondicionado en las viviendas. El desagüe, con la construcción de algunas letrinas o silos individuales, sin embargo están sometidas a riesgos de enfermedades sobre los niños. La luz, con la ayuda de velas, linternas y algunos alquilan la luz a terceros a un costo alto (hacen una conexión de un lugar a otro mediante cuerdas de luz, esto puede ser a una distancia de 2 kilómetros).

El problema del empleo es el de contar con recursos económicos, el satisfacer las necesidades prioritarias se está logrando con la ayuda mutua; con estrategias informales de sobrevivencia como por ejemplo es siendo comerciantes o vendedores ambulantes; o con algún trabajo provisional, implementando los talleres de trabajo (artesanía, confección, orfebrería, etc.). Las mujeres lavando ropa, en la limpieza, pintura. Muchas de las familias trabajan día y noche, teniendo poco tiempo para descansar. Pese a todo esto, la situación del empleo es grave por lo que la población no tiene los recursos económicos para subsistir y muchos de ellos se ven obligados a delinquir, meterse en droga y otras situaciones anómicas que están perjudicando a la sociedad entera del Perú.

### **3. ¿Cuál es la población más beneficiada?**

Las familias extremadamente pobres y con recursos escasos. pero nuestra atención se centra en los niños, las madres gestantes, los ancianos y cuando sobre toda la población pobre.

Para ayudar de forma efectiva se ha hecho con ayuda de las Parroquias una especie de censo; esto nos ayuda a prestar ayuda a los que con urgencia la necesitan de la forma más adecuada.

### **4. ¿Cuáles son los bienes y servicios que tienen acceso los hogares pobres y si su financiamiento se da a través del sistema fiscal?**

Ningún hogar pobre de estas zonas tiene acceso a bienes y servicios públicos que se den a través del sistema fiscal. La mejora de las avenidas,

calles y parques la financian los propios pobladores con su trabajo.

Algunas zonas cuentan con cierta ayuda por parte del gobierno; es el caso del sector educación, un pequeño porcentaje de su presupuesto está destinado a "construir colegios y al pago de maestros de las escuelas, el resto lo tiene que solucionar la población, es el caso de la atención en el Centro Médico en donde tienen que pagar simbólicamente para su mantenimiento, pero no todos los pueblos pobres tienen Centros Médicos. También hay un mínimo porcentaje del Presupuesto para algunos comedores populares y para el Programa del Vaso de Leche, pero que no son suficientes y no cubren ni siquiera una parte de sus necesidades elementales; si se pudiera siquiera darles empleo otro sería el problema. Es importante recalcar que, en la mayoría de estas zonas pobres, hay olvido del gobierno y de las otras autoridades; su presencia sólo la tienen en cuenta en tiempo de las elecciones para pedirles votos; una vez logrados sus propósitos, se olvidan de sus promesas y hacen todo lo contrario, por eso, en la actualidad hay mucha desconfianza por parte de estas poblaciones y son conscientes de que para cubrir sus necesidades y aplacar su hambre, ellos solos tienen que buscar la forma, sin tener esperanza en el gobierno.

### **3.2.2. Percepción de los Especialistas sobre la Pobreza y la Desigualdad Social**

Analizaremos la entrevista que se realizó a 20 especialistas (estudiosos o investigadores sobre el tema materia de estudio, asesores del gobierno, profesores universitarios), de forma consolidada. Y, luego, se presentará la

entrevista realizada a las autoridades y asesores en los sectores: educación, salud y vivienda.

### **3.2.2.1. Percepción de los Especialistas**

Los expertos en un número de 20 respondieron a las siguientes preguntas; cuyas respuestas se presentan consolidadas.

**¿Cuáles piensa Ud. que son los indicadores que sirven para evaluar o medir en el área urbana y rural la pobreza y la desigualdad social?**

Dentro del contexto económico y social, los indicadores que reflejan con mayor aproximación la pobreza y la desigualdad social, tanto en el área urbana como en la rural son:

El nivel de empleo; el ingreso personal disponible o familiar disponible; el crédito a los diferentes sectores; la educación; la salud; la paridad cambiaria; el ahorro personal; el producto nacional bruto per cápita; el nivel de producción; el crecimiento poblacional anual promedio; el producto bruto interno per cápita; el gasto nacional; el grado de alimentación; la vivienda; la tasa de mortalidad; el nivel de gasto personal; el nivel de inflación; gasto nominal; el costo de vida; la deuda externa; reservas internacionales (mercado bursátil); la esperanza de vida al nacer.

**¿Cree Ud. que se superará la pobreza existente o por lo menos habrá menos pobreza?**

El problema fundamental, en la actualidad, es la pobreza que acosa a

más de la mitad de la población y, más aún, la pobreza extrema cuyos porcentajes se han elevado cada año. Las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas han dado como resultado esta situación, marcándose así la desigualdad social, donde en el Perú de hoy las clases sociales predominantes están constituidas por ricos y pobres. Es así, que entre los tipos de pobreza, están los pobres recientes que por su poder adquisitivo forman parte de los pobres crónicos y de los otros tipos. Lo cual nos lleva a decir que la pobreza no se superará por ser un problema estructural.

Si no se corrige la política económica de forma más realista y acorde a nuestra realidad, la pobreza se irá incrementándose más. Esto supone corregir el problema del desempleo creando puestos de trabajo; elevar los salarios los cuales están totalmente deprimidos; implantar una política social eficiente y dirigida al sector social deprimido con programas de apoyo social viables y efectivos; encaminar al país hacia la descentralización permitiéndole a los gobiernos regionales se administren tanto política como económicamente y que impulsen su desarrollo económico social utilizando sus propios recursos y su potencial humano; sólo ayudándoles con asesoramiento y con una buena partida presupuestaria. No hay que olvidar que prima la extrema pobreza en aquellos lugares olvidados por el gobierno, que dice haber obtenido logros y que se está alejando de la desigualdad social; sólo hay que visitar las zonas marginales de la Gran Lima para verificar que eso no es cierto, la pobreza se encuentra en cada lugar de nuestro país.

No se superará el problema de la pobreza mientras no se multipliquen

los recursos públicos en educación, salud, vivienda, que es lo que origina el desarrollo y crecimiento de los países. El Estado debe actuar de acuerdo con las prioridades, se debe promover el crédito al pequeño empresario, se debe hacer un esfuerzo por actualizar a los campesinos de los estratos más pobres (trapezio andino), de tal modo que se de un crecimiento sostenido.

El Estado debe de promover la producción; promover las asociaciones entre agricultores y campesinos para el desarrollo agropecuario; promover los planes de planificación familiar y control de la natalidad. O sea, una buena política poblacional.

En conclusión, para superar la pobreza en el Perú, se tiene que hacer una política a fondo, teniendo en cuenta que es un problema estructural, implementando una política económica más realista y acorde a las necesidades del Perú, una política social más agresiva, una política poblacional, todo esto orientado al desarrollo y a limar la desigualdad existente.

**A su criterio, ¿A qué sectores deben suministrar el Sector Público y, cómo debe hacerlo?**

El Sector Público debe prioritariamente promover los sectores sociales como: educación, salud, vivienda, empleo, defensa nacional y orden interno. Debe hacerlo de forma progresiva con una buena distribución de los ingresos del fisco u otros ingresos y de los provenientes de la privatización permitiendo en algunos casos al sector privado servir de ayuda a su crecimiento. No debe de interferir en forma prioritaria en las empresas en el

libre juego del mercado sino a través de un control razonable que no perjudique el desarrollo de la productividad, de tal forma que se tengan beneficios pero encaminándose al desarrollo social.

El Estado, además, debe fomentar aquellos sectores que potencialmente puedan proveer ingresos al fisco, tales como el sector turismo, sector exportación y que dichos beneficios sean canalizados hacia los sectores antes mencionados que a largo plazo lograrán el desarrollo del país. Fomentar la agricultura para que provea de alimentos a los más pobres mediante inversiones de capital que promuevan la agroindustria. Y, así mismo, proyectar hacia la minería e industria haciendo una adecuada planificación que permita el autoabastecimiento de los sectores menos favorecidos.

### **3.2.2.2. Percepción de los Directores y Asesores de la Situación de los Sectores Educación, Salud y Vivienda.**

#### **Sector Educación.**

Se entrevistó a una profesora de aula y que luego fue Ministra de Educación y al actual asesor del Ministro de Educación; las respuestas se analizan y se presentan consolidadas.

**¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el Sector Educación en materia económica y social, y cómo se está afrontando?**

El problema fundamental es el factor económico, esto es, la

imposibilidad de los padres de sufragar el gasto educativo, que supone un mínimo que tienen que pagar: cuadernos, uniforme, movilidad, etc. Otro elemento es el costo-beneficio. Es decir, que tener más educación, no está en relación directa con una fuente de trabajo.

Otro elemento es la gran población infantil y juvenil que está trabajando, logrando diversos niveles de subsistencia para sí mismo y que, además, contribuyen a la economía familiar por lo que no asisten a los colegios; por tanto hay un problema de deserción escolar.

Por otro lado, al problema económico hay que agregar el deterioro de la calidad del servicio educativo, falta de autoridad de los directores, profesores, y por la existencia de profesores no cualificados.

También está el problema del absentismo por falta de presupuesto para la movilidad de los profesores. En los lugares alejados, los últimos días del mes los maestros casi no acuden a clases por falta de dinero para la movilidad. En general, hay un problema de remuneración a los profesores; son los peor pagados, se tiene conciencia de este problema pero el presupuesto no alcanza para subirles la remuneración. Los profesores en la actualidad están formando parte de la población pobre de clase alta por así calificarlos. Y otros tienen una actividad complementaria por lo cual abandonan a las aulas.

Por último, está el problema del Currículum, la rigidez en el sistema educativo porque todos aprenden lo mismo y con el mismo calendario, como si todo el país fuera igual y no se vivieran situaciones distintas en las diferentes regiones del Perú.

### Si es así el problema educativo, ¿cómo lo están afrontando?

Se sabe que el presupuesto del sector es insuficiente para atender las necesidades. Tenemos un presupuesto interno que está referido a montos consignados a los pliegos presupuestales que conforman el sector Educación. Por ejemplo en 1993, la Ley de Presupuesto del Sector Público D.L. N° 25986, asigna a los pliegos presupuestales del Sector Educación la suma de 1.485.821.349 soles (742.910.674 dólares) distribuidos de la siguiente manera:

	SOLES	DÓLARES
- Ministerio de Educación	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Instituciones Públicas descentralizadas del Sector	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Universidades	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Gobiernos Regionales	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036

En lo que respecta al presupuesto externo, son los recursos los que se asignan a los pliegos presupuestales que no pertenecen al sector educativo, pero que sin embargo se aplican para el servicio educativo, por ejemplo, del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). A este pliego presupuestal se le ha asignado para el año 1993, la suma de S/. 44.408.220 equivalente en dólares 22.204.112.

El gasto destinado a los haberes de profesores a cargo del Estado excepto las universidades llega aproximadamente a S/. 777.723.804 (US \$ 388.861.902) que significa el 66 por ciento del presupuesto del Ministerio

de Educación y de los gobiernos Regionales y el 52 por ciento del presupuesto total del sector educativo.

Tenemos un total de 240.000 docentes de los cuales 65.000 prestan servicios en escuelas ubicadas en zonas rurales, de frontera. Estos tienen a su cargo a cerca de 950.000 alumnos en cerca de 25.000 centros educativos.

Se están haciendo cursos o programas de actualización Magisterial para dar un buen servicio educativo y, así mismo, se está corrigiendo el currículum de modo más acorde a la realidad social del Perú; estas correcciones que se han implementado tendrán sus frutos a mediano plazo.

Por otro lado, hay una agresiva campaña de locales escolares, en la cual el Presidente de la República ha tomado un interés extraordinario, ha permitido inaugurar 123 colegios; sólo así se podrá reducir el déficit de aulas, que hoy 1994 se estima que llega a 32.000 en todo el País.

En cuanto a la flexibilización del sistema, se está iniciando esta apertura estableciendo como recomendación que las clases comenzaran en Abril y a los otros problemas ya les iremos dando la solución necesaria.

**¿La asignación presupuestal de la República está en relación con los requerimientos de su sector?**

No, por muchas razones, pues no se tiene un buen diagnóstico de la realidad educativa y de las necesidades que tiene la población en relación a la educación. El Perú es un País grande y tiene una serie de realidades, geográficas, climáticas y por eso la asignación del presupuesto siempre será muy poco; a esto hay que agregarle la crisis económica cuya consecuencia

repercute más en la educación.

**Entonces ¿Con qué otros ingresos cuenta para el cumplimiento de los objetivos y necesidades del sector?. y ¿sí los ingresos por privatización de las empresas del Estado han sido transferidos a su sector? y ¿cómo las distribuye?**

Pues no cuenta con otros ingresos el sector educativo ya que existe la gratuidad de la enseñanza. Hasta ahora no se ha tenido ninguna transferencia del Estado por la privatización de las empresas del Estado; tal vez más adelante se tenga suerte.

**¿Qué ocurre en lo referente a la población pobre en cuestiones educativas?**

Eso es un problema grave en el Perú; muchos, mediante invasiones, han creado los pueblos jóvenes y los asentamientos humanos en donde les falta de todo, y por supuesto falta la atención educativa ya que se les está atendiendo en la medida de las posibilidades. Es un problema que está falto de solución y hay que buscarla.

**¿Esta situación nos da referencia de lo marcada que es la desigualdad social en el Perú?**

Pues sí, pese a lo que se está haciendo con las nuevas políticas del actual Presidente, cada vez más hay una desigualdad social, lo que nos impide decidir a qué sector hay que darle mayor prioridad; de todos modos,

está latente que en el Perú hay una marcada diferenciación social y son dos las clases sociales, los ricos y los pobres como consecuencia de las medidas económicas implantadas en las últimas décadas.

**A su criterio: ¿Qué bienes y servicios debe suministrar el Sector Público?**

Por supuesto, la educación, salud y vivienda nunca deben de pertenecer al sector privado, porque es la razón de ser de la sociedad.

**Sector Salud**

Se entrevistó al Asesor del Ministro de Salud y al representante en el Perú de la OPS/ OMS; cuya respuesta se presentan consolidadas luego de un análisis.

**¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el sector salud en materia económico-social? Y ¿ cómo los va afrontando?**

El Perú, es un país que tiene una población dispersa y una topografía bastante compleja: La costa, la sierra y la selva. Esto hace que el problema en cuanto a la atención de la salud es compleja y por ende el problema económico es prioridad y luego el social. Es decir, en un mismo país existen grupos humanos que por su postergación, que puede ser económica, obviamente social, geográfica y cultural, están en diferentes situaciones en relación con la salud. El conocimiento de esos grupos humanos es fundamental para orientar hacia ellos los escasos recursos con que cuenta el

sector público.

La mayoría de nuestros servicios de salud están ordenados en función del trabajo de los profesionales, no de las necesidades de la población. Inclusive los mismo horarios.

Otro problema del sistema de salud del Perú es la falta de coordinación entre las Instituciones. Así, la seguridad social tiene un presupuesto más alto que el del Ministerio de Salud, porque tiene fuentes de recursos que no han sido afectados por el reajuste estructural que financia con el aporte de la patronal de los mismos trabajadores. Ahí el recorte no ha sido tan drástico como en el Ministerio de Salud, cuyo presupuesto proviene de las rentas generales de la Nación.

Hay peruanos que tienen una salud equiparable a los mejores grupos humanos de los países más desarrollados. Pero hay peruanos, y son los más, que están viviendo en extremas condiciones de pobreza y los que no pueden ni siquiera cubrir la canasta familiar.

Hay que hacer frente al cólera, a la peste, a la fiebre amarilla, a la desnutrición, el tabaquismo, la drogadicción y tuberculosis. Es decir, que tenemos un proceso de acumulación epidemiológica, con enfermedades que han dado origen a la pobreza, al retroceso social y al deterioro económico y político.

La salud del hombre peruano depende de las condiciones de vida: de un tipo de vivienda, su educación, del acceso a los servicios de salud, en trabajo, la estructura de su familia y de una serie de otras variables.

La inaccesibilidad, por motivos económicos, geográficos, culturales,

etc., a los medios para recuperar la salud, la mala alimentación y el agua contaminada, nos da la imagen de un futuro hombre peruano débil y enfermo con una carga de sufrimiento y padecimiento de años.

### **¿Cómo va afrontando esta problemática?**

Cuando se trata de salud, estamos hablando de seres humanos y no simplemente de cifras o enfermedades. Nos hemos fijado como meta tratar de fortalecer el concepto de promover la salud, que también significa atender la enfermedad, pero particularmente promover acciones de autocuidado y no sólo esperar a que cada quien resuelva sus problemas.

En este marco de políticas que buscan privatizar todo, nosotros preferimos hablar de independizar la vida de las personas del Estado y no esperar a que el "Estado" nos lo de todo. Esto es por ejemplo, asumir la responsabilidad de estar todos correctamente vacunados y no esperar el control del Estado. Si habláramos de estar en una crisis estructural, la salida también debe ser estructural.

En resumen, junto a las dificultades que tenemos estamos realizando una serie de programas con ayuda de la población y nos estamos adecuando más a la población pobre. También se están haciendo estudios médicos para prever cualquier problema relacionado a la salud.

### **¿La asignación presupuestal de la República esta en relación a los requerimientos de su sector?**

No, pues no es suficiente y hay mucha necesidad económica para cubrir

al alto porcentaje que demandan la atención a la salud y en lugares más necesitados no llega esa ayuda.

**¿Tiene otra ayuda económica?**

Si, en una mínima cantidad de los organismo nacionales como internacionales.

**Sector Vivienda.**

Se entrevistó al Asesor del Presidente de la Cámara Peruana de la Construcción y al Director cuyos resultados presentamos consolidados.

**¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el sector vivienda?**

Durante el presente régimen se viene ejecutando el ajuste estructural de la economía peruana, lo que ha significado una serie de medidas de autoridad y disciplina fiscal por parte del gobierno, lo que ha determinado que no hay inversión del Estado en el sector de la construcción. Por otro lado, a partir de los años 70 las invasiones comienzan la autoconstrucción (pueblos jóvenes). Si en algún momento hay resultados positivos dentro del producto interno de la construcción, se debe principalmente a la autoconstrucción de viviendas.

Hay muchos problemas en el sector vivienda, uno es que no hay posibilidades de atender las necesidades de la población pobre que tiene tanta necesidad de tener una vivienda en condiciones más humanas y

proporcionarles los servicios básicos (agua, desagüe, luz) y, así, evitar el hacinamiento y pauperismo en que viven.

**¿Cómo van solucionando esos problemas?**

Estamos esperando la decisión de las autoridades gubernamentales para darle salida a esta situación y, por el momento, se está trabajando y afrontando con los pocos recursos con que contamos.

**¿La asignación presupuestal de la República está en relación a los requerimientos de su sector?**

No, la inflación es el problema más grande que tenemos en la economía del país, aunque se esta solucionando de alguna manera este problema pero sigue latente.

Para el sector vivienda el presupuesto de la República no está a su requerimiento, más todavía para apoyar a la población pobre, en donde hay mucho que trabajar en materia de construcción. Las viviendas de esta población están construidos con esteras y en situación nada seguras. No hay que olvidar que la vivienda está considerada como uno de los servicios sociales vitales, que la población necesita para satisfacer una de sus necesidades prioritarias y básicas.

**3.3. La Percepción de la Desigualdad Social en el Perú.**

En esta parte explicamos los resultados de la integración realizadas en el

Perú sobre: “La Desigualdad Social”<sup>100</sup>. El trabajo de campo se lleva a cabo en dos momentos (Setiembre de 1994 y Diciembre de 1995); en Lima Metropolitana realizamos un total de 640 entrevistas personales de opinión<sup>101</sup> entre la población peruana de ambos sexos, de 18 y mas años de edad, de los cuales 440 personas ubicadas en las universidades, empresas, bancos, centros comerciales y 200 a la población pobre ubicados en los asentamientos humanos y/o pueblos jóvenes.

Los puntos a tratar se explican a continuación.

### **3.3.1. Percepción de la Desigualdad.**

La opinión más extendida como se puede apreciar en la Tabla N° 66 es que en el Perú existe grandes desigualdades en (69.1%). Sin embargo encontramos, quienes dicen que existen desigualdades importantes en algunos aspectos en otros no un (31,4%) de la población pobre y en (19,5%) de la población pobre.

Así mismo, se asegura que en los últimos 10 años han aumentado (47%) las desigualdades sociales, esta percepción aumenta entre los que no tienen trabajo (los parados).

---

<sup>100</sup> Este estudio se realizó tomando como ejemplo el trabajo de: ALBERDI, INES y LOPEZ, ANGELES: “LA PERCEPCION DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS ESPAÑOLES” en OPINION PUBLICA VIDA COTIDIANA Y DESIGUALDADES” Volumen VI. Fundación Argentaria, 1993, y los trabajos realizados por el Centro de Investigaciones sociológicas “SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA”. Estudio 2046.

<sup>101</sup> Estas entrevistas se realizaron con el apoyo de estudiantes de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Federico Villarreal y con los alumnos de Economía del último año de la Universidad Ricardo Palma. Todos ellos como práctica profesional.

**TABLA N° 66**

**OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DESIGUALDADES  
SOCIALES EN EL PERÚ**

EL PERU ES UN PAÍS:	POBLACIÓN					
	NO POBRE		POBRE		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
Donde existen pocas desigualdades sociales	6	1.3	5	2.5	11	1.7
Existen desigualdades importantes en algunos aspectos, pero en otros no	138	31.4	39	19.5	117	27.6
Existen grandes desigualdades en general	289	65.7	153	76.5	442	69.1
N.S./N.C.	7	1.6	3	1.5	10	1.6
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100.0</b>	<b>200</b>	<b>100.0</b>	<b>640</b>	<b>100.0</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

**TABLA N° 67**

**LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ  
EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS (1985 - 1995)**

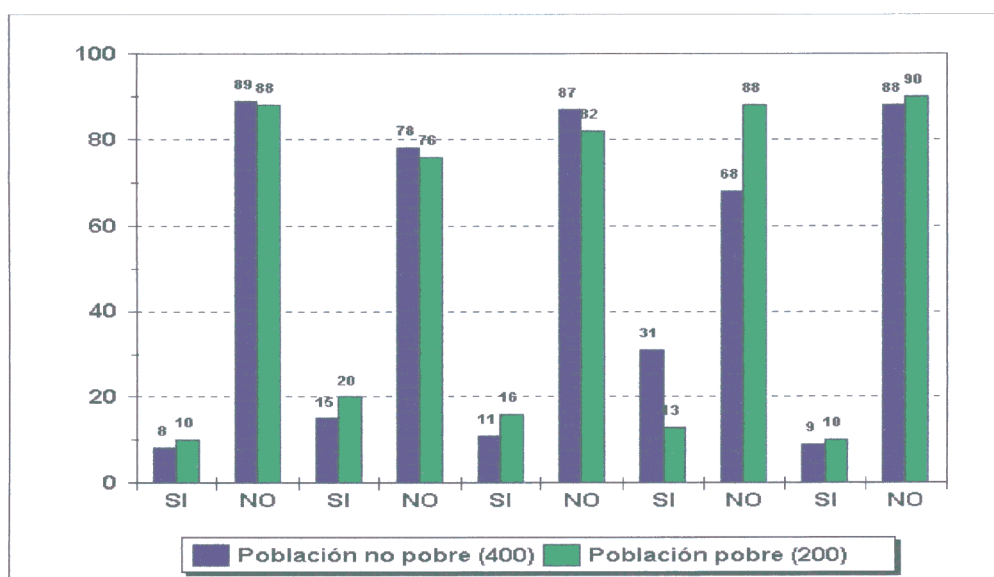
LAS DESIGUALDADES EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS HAN:	POBLACIÓN					
	NO POBRE		POBRE		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
Aumentado	208	47.3	91	45.5	299	46.7
Disminuido	76	17.3	34	12.0	100	15.2
Siguen siendo las mismas	150	34.1	83	41.4	233	36.4
N.S./N.C.	6	1.3	0.2	1.0	8	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100.0</b>	<b>200</b>	<b>100.0</b>	<b>640</b>	<b>100.0</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Del mismo modo, un porcentaje pequeño de los peruanos cree que todo el mundo tiene las mismas oportunidades para conseguir un trabajo (9%) o

para poder aumentar sus ingresos (16%) frente a un porcentaje considerable que creen que todos los peruanos no pueden conseguir una buena educación, ni disfrutar de una buena asistencia médica ni acceder una vivienda (ver gráfico N°15).

**GRAFICO N° 15**  
**OPINIÓN SOBRE LAS OPORTUNIDADES QUE TIENEN LOS**  
**PERUANOS 1994-95**



Conseguir Trabajo      Aumentar Sus Ingresos      Conseguir una Buena Educación      Disfrutar de una Buena Asistencia Sanitaria      Tener una Vivienda

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

A esta concepción de la sociedad poco igualitaria que manifiesta la población investigada se añade la opinión de un (66%) población no pobre y un (51%) de la población pobre que piensan que el gobierno esta tomando medidas para reducir las desigualdades (ver Tabla N° 68).

**TABLA N° 68**  
**OPINIÓN SOBRE SI EL GOBIERNO DE LA NACIÓN HA TOMADO**  
**MEDIDAS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES**

**1994-1995**

	POBLACION			
	NO POBRES		POBRES	
	N	%	N	%
Si ha tomado medidas para reducir las desigualdades	134	31	96	48
No ha tomado ninguna medida para reducir las desigualdades	272	62	103	51
No sube / no contesta	34	7	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Al pedirles a los entrevistados que elijan entre los valores de libertad individual e igualdad social aquel que consideran más importante, se observa (en la Tabla N° 69) que ambas por igual son importantes (47.9%) población no pobre y (51%) población pobre. Además hay una opinión dispersa entre la población no pobre y pobre en relación cuál es importante la libertad individual, (31,6%) aseguran la población no pobre, en cambio para la población pobre lo más importante es la "igualdad social".

**TABLA N° 69**

**OPINIÓN SOBRE LOS VALORES DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL  
O IGUALDAD SOCIAL 1995**

	POBLACIÓN					
	NO POBRES		POBRES		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
La Libertad individual	139	31.6	38	19.0	177	27.6
La igualdad Social	83	18.9	55	27.0	138	21.5
Ambas por igual	211	47.9	102	51.0	313	48.9
NS/NC	7	1.6	5	2.5	12	20
TOTAL	440	100.0	200	100.0	640	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

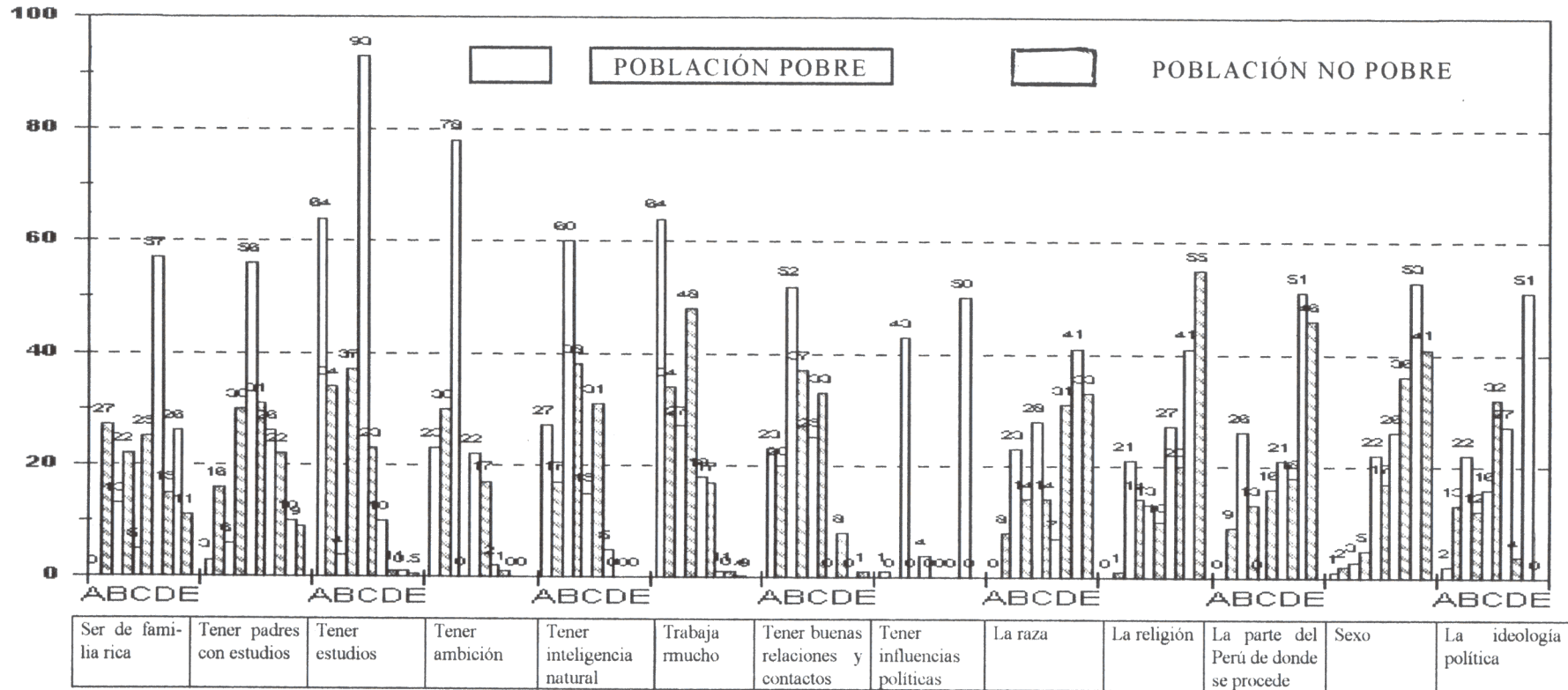
**3.3.2. La Igualdad de Oportunidades y el Éxito Social.**

En relación a los aspectos que consideramos importantes para tener éxito en la vida, observamos en el Gráfico N° 16, que una amplia mayoría de la población no pobre (64%) y (93%) y de la población pobre (34%) y (37%), creen que para obtener éxito es decisivo, muy o bastante importante es la formación y por otro lado poseer una combinación de actividades y aptitudes personales como: tener ambición, trabajar mucho y tener una inteligencia natural. La importancia de otros factores como: la posición económica de la familia, los estudios de los padres, tener buenas relaciones y contactos, alcanzan porcentajes elevados. Finalmente es importante resaltar que la religión, la parte del Perú de donde se procede, el sexo, la ideología política, la raza, tienen poco o nada importancia para el éxito profesional y tener influencias políticas, la población pobre ni lo tiene en cuenta en cambio para la población no pobre esta en la misma proporción que es importante y nada importante (50%) cada uno.

Estos datos ponen de manifiesto una escasa confianza acerca de la igualdad de oportunidades individuales y de movilidad social por parte de los peruanos.

GRÁFICO N° 16

OPINIÓN SOBRE LOS ASPECTOS IMPORTANTES PARA TENER ÉXITO EN EL VIDA 1994 - 1995

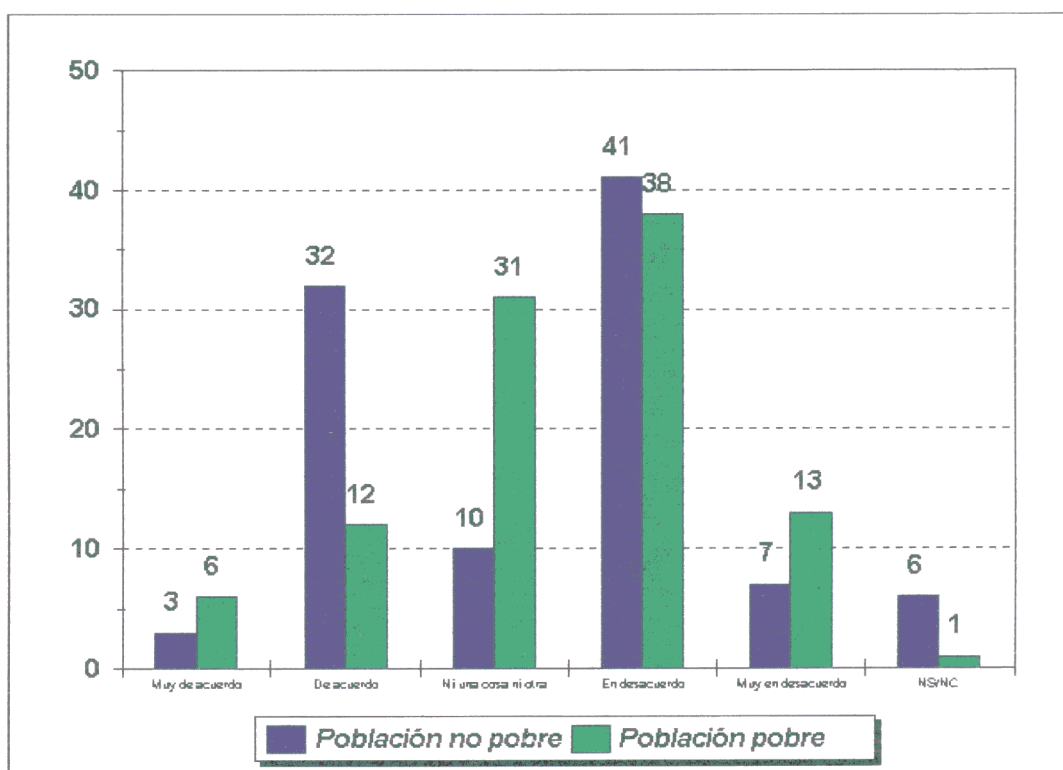


Leyenda: A : Decisivo C : Bastante importante E : Nada importante  
 B : Muy importante D : Poco importante

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

En lo relacionado al grado de acuerdo con la afirmación "Tal como están las cosas en el Perú, la gente como yo y mi familia tenemos bastantes oportunidades para mejorar nuestro nivel de vida". Los datos se muestran en el Gráfico N° 17.

**GRÁFICO N° 17**  
**OPINIÓN A LA AFIRMACIÓN SI TIENEN OPORTUNIDADES**  
**PARA MEJORAR SU NIVEL DE VIDA 1995**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Del gráfico se desprende que la población encuestada, afirma que no tienen oportunidades para mejorar su nivel de vida la de él ni la de su familia; sin embargo hay un (32%) de la población no pobre afirma tener oportunidades para mejorar su nivel de vida la de él y de su familia, frente a un (31%) de Población pobre que informa, que ni una cosa ni la otra.

### 3.3.3. Las Razones de las Desigualdades

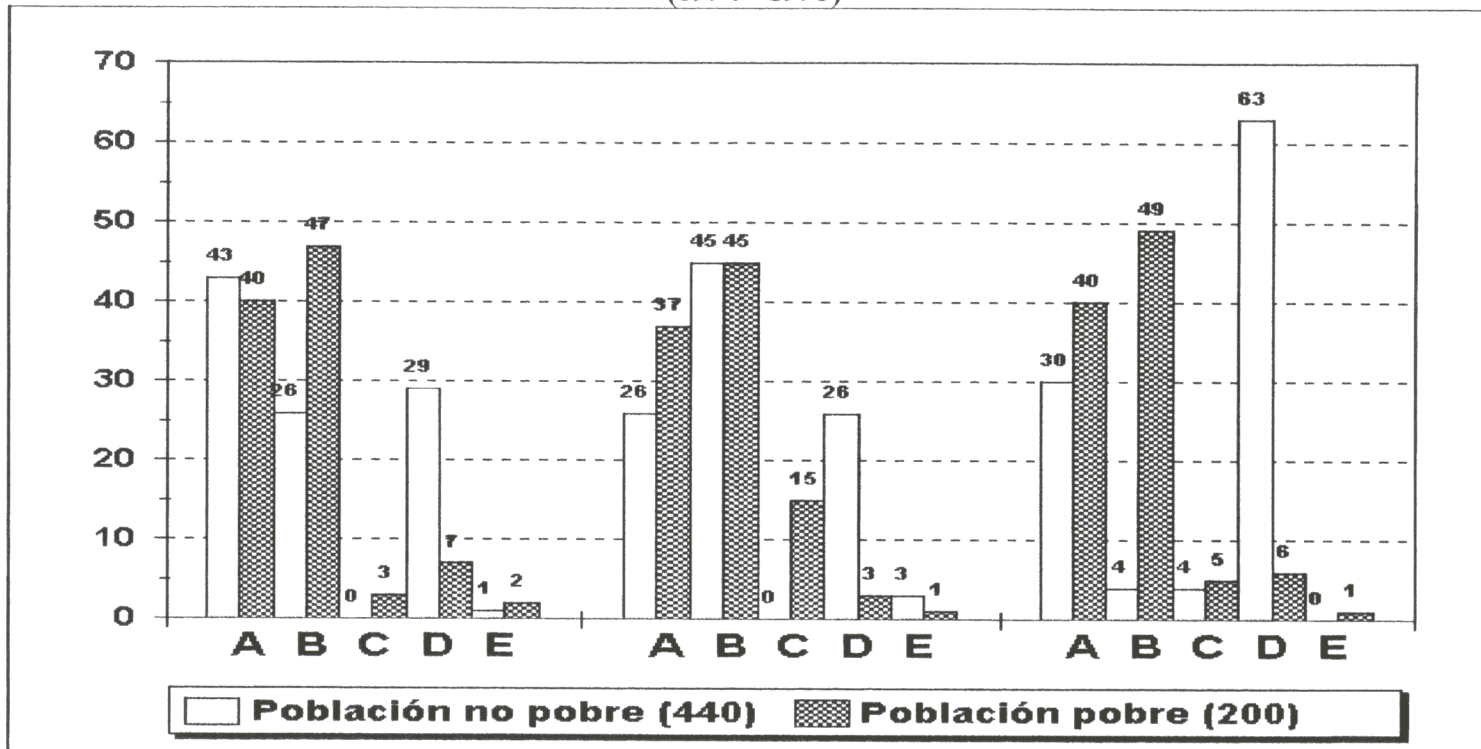
Las razones de las desigualdades se reflejan al grado de acuerdo de los peruanos, con las distintas afirmaciones que hacen referencia a diferencias laborales y económicas y a la justificación de la desigualdad.

Las opiniones que muestran muy de acuerdo con la idea de que una mayor responsabilidad o un esfuerzo por mayor cualificación y formación en el ámbito laboral, se torna siempre a cambio de un beneficio económico para el interesado (ver Gráfico N° 18). Sin embargo es importante resaltar que para la población no pobre un (63%) dice que nadie se pasaría estudiando para ser Abogado o Médico si no esperará ganar mucho dinero más que un trabajador común, y esto también significa tener una movilidad social y tener prestigio social.

Por otro lado, de acuerdo con el Gráfico N° 19, observamos que un (75%) de la población no pobre y un (49%) de la población pobre, opina que la desigualdad se mantiene porque beneficia al rico y al Poderoso. Tan amplio acuerdo con otra afirmación no es obstáculo para que un (56%) población no pobre y un (53%) población pobre piensen que el mejor camino para mejorar el nivel de vida de todos es que las empresa tengan altos beneficios. Sin embargo esto no suponen que sea necesario mantener grandes diferencias en ingresos con las que se muestra de acuerdo sólo el (15%) de la población pobre y (23%) de la población no pobre. Por último, un porcentaje considerable (38%) de los entrevistados de la población pobre hace alusión a la solidaridad y afirma que la desigualdad existe porque la gente corriente no se une para eliminarla, frente a un (50%) de la población no pobre que indica no estar de acuerdo con dicha afirmación.

GRÁFICO N° 18

LA MAYOR RESPONSABILIDAD Y CALIFICACIÓN PROFESIONAL  
DEBE LLEVAR AL BENEFICIO ECONÓMICO  
(1994 - 1995)



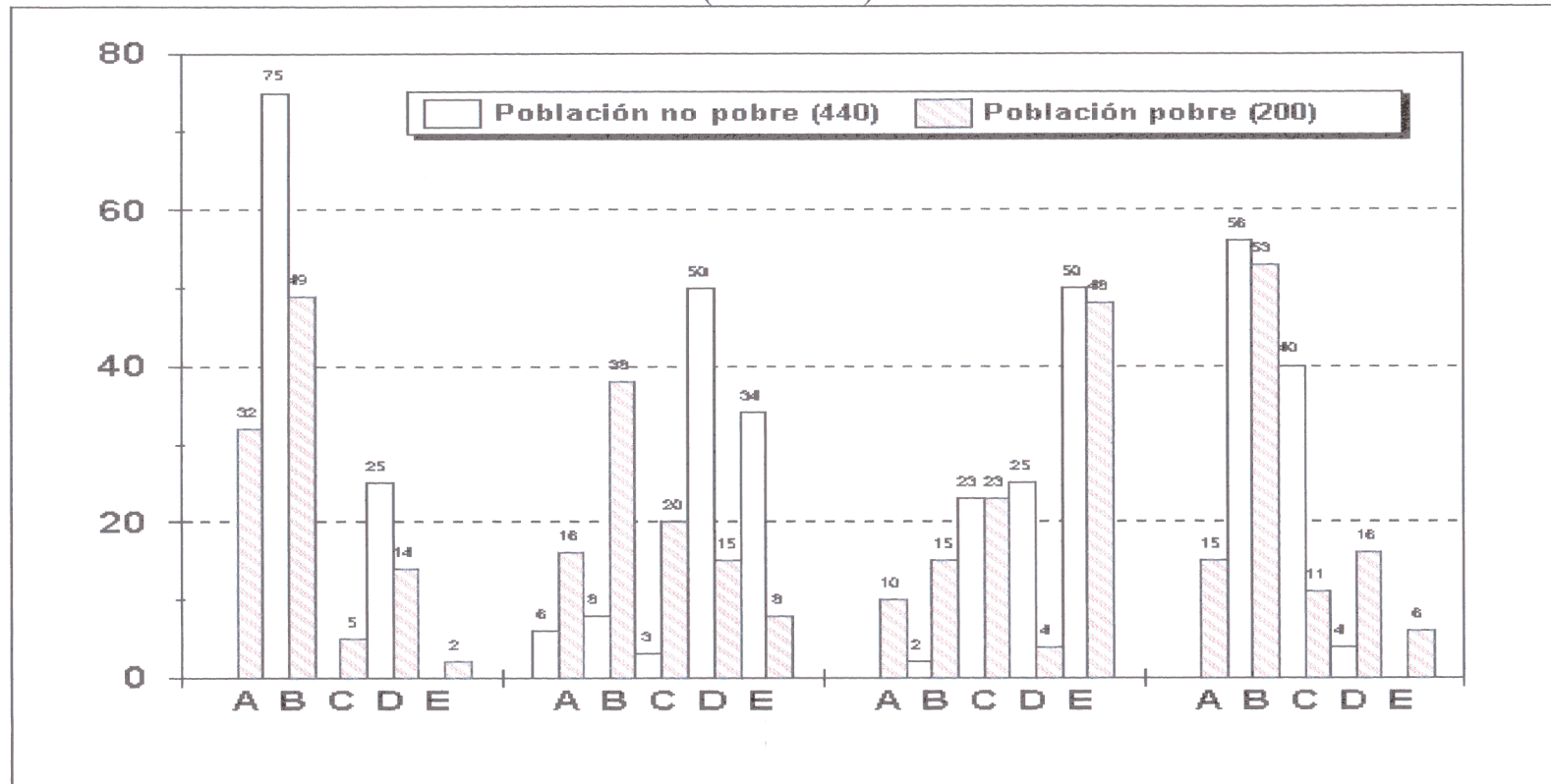
Nadie está dispuesto a asumir más responsabilidades en su trabajo si no se le paga por ello.	Los trabajadores sólo se esfuerzan en adquirir mayor calificación si con ello pueden ganar más dinero.	Nadie pasaría estudiando para ser abogado o médico si no esperara ganar mucho dinero más que un trabajador común.
--	--	---

Leyenda :

A : Muy de acuerdo                      C : Ni una cosa ni otra                      E : Muy en desacuerdo  
 B : De acuerdo                              D : En desacuerdo

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

**GRÁFICO N° 19**  
**EXPLICACIÓN DE LAS DESIGUALDADES**  
**(1994 - 1995)**



La desigualdad se mantiene porque beneficia al rico y al poderoso.	Si sigue habiendo desigualdad es porque la gente corriente no se une para eliminarla.	Para la prosperidad del Perú es necesario que haya grandes diferencias e ingresos.	El mejor camino para mejorar el nivel de vida de todos es que las empresas tengan altos beneficios.
--	---	--	---

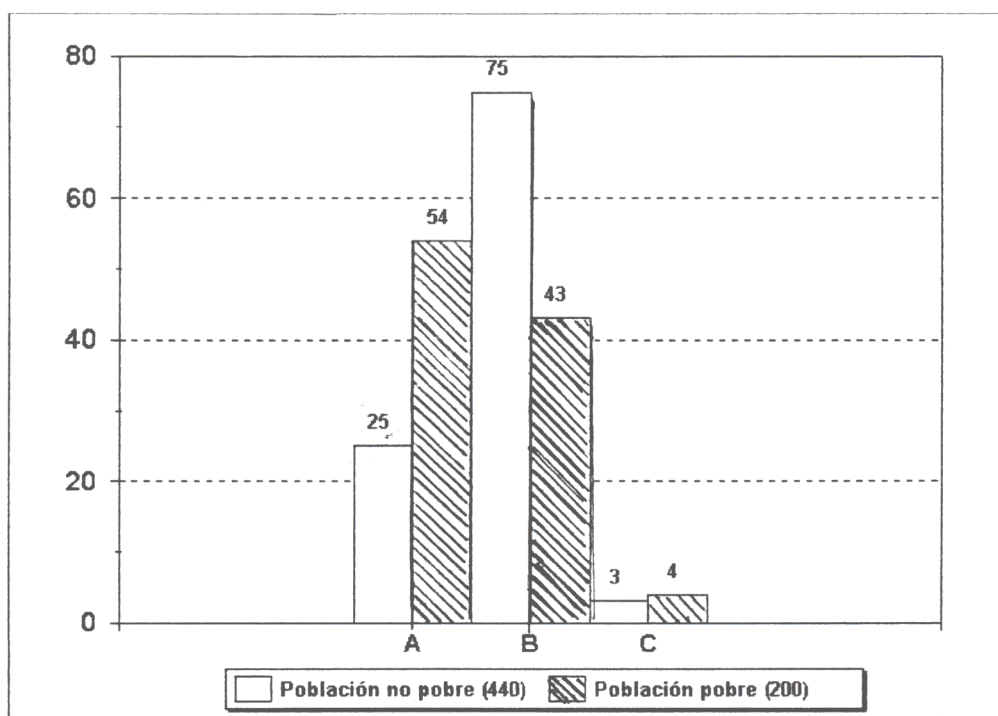
A : Muy de acuerdo      C : Ni una cosa ni otra      E : Muy en desacuerdo  
 B : De acuerdo      D : En desacuerdo

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

### 3.3.4. Las Diferencias Económicas.

Con respecto a las desigualdades existentes en el terreno económico, una inmensa mayoría de los peruanos, afirman que las diferencias de ingresos son demasiado grandes en el Perú (ver Gráfico N° 20). Así mismo afirman que es responsabilidad del gobierno reducir estas diferencias para lo cual el Estado debería proporcionar un puesto de trabajo a todo el que lo desee y un ingreso mínimo a todos.

**GRÁFICO N° 20**  
**OPINIÓN A LA PROPORCIÓN "LAS DIFERENCIAS DE INGRESOS SON DEMASIADO GRANDES EN EL PERÚ 1994 - 1995**

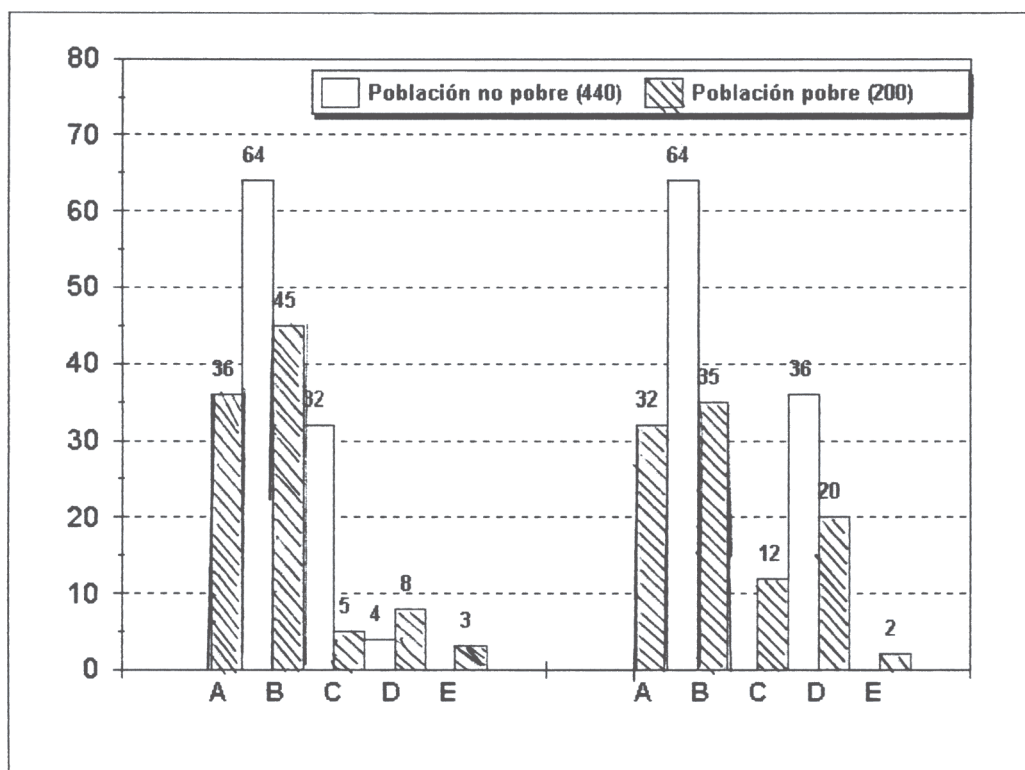


- A : Muy de acuerdo**
- B : De acuerdo**
- C : Ni una cosa ni otra**

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

A la luz de estos resultados se pueden ver que las exigencias respecto del Estado son muy fuertes (ver Gráfico N° 21).

**GRÁFICO N° 21**  
**APOYO A MEDIDAS DE REDISTRIBUCIÓN Y RESPONSABILIDAD**  
**DEL ESTADO SOBRE LAS MISMAS 1994 - 1995**



<p>Es responsabilidad del Estado reducir las diferencias de ingreso entre las personas”.</p>	<p>El Estado debería proporcionar un puesto de trabajo a todo el que lo desea y, un ingreso mínimo a todos”.</p>
--	--

- A = Muy de acuerdo**
- B = De acuerdo**
- C = Ni una cosa ni otra**
- D = En desacuerdo**
- E = Muy en desacuerdo**

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Para concretar más la percepción que la población tiene de las diferencias salariales, se pidió a los entrevistados que estimaran el sueldo que, según ellos, se percibía por distintas ocupaciones y que a continuación señalan la cantidad que en su opinión, era la adecuada (ver Tabla N° 70). El resultado muestra que los peruanos (en forma global), creen que un trabajador calificado o no, un dependiente de grandes almacenes, un pequeño propietario o un obrero agrícola ganan menos de lo que deberían; a la vez, se considera que aquellos con más calificación y formación, así como los propietarios tanto de bienes de producción como bienes de organización, reciben unos ingresos demasiado elevados. O sea, los médicos, presidentes de grandes empresas, abogados, propietarios-gerentes de fábricas, jueces o ministros, en opinión de los peruanos ganan demasiado.

**TABLA N° 70**  
**OPINIÓN SOBRE CUANTO DEBERÍA GANARSE**  
**POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES**

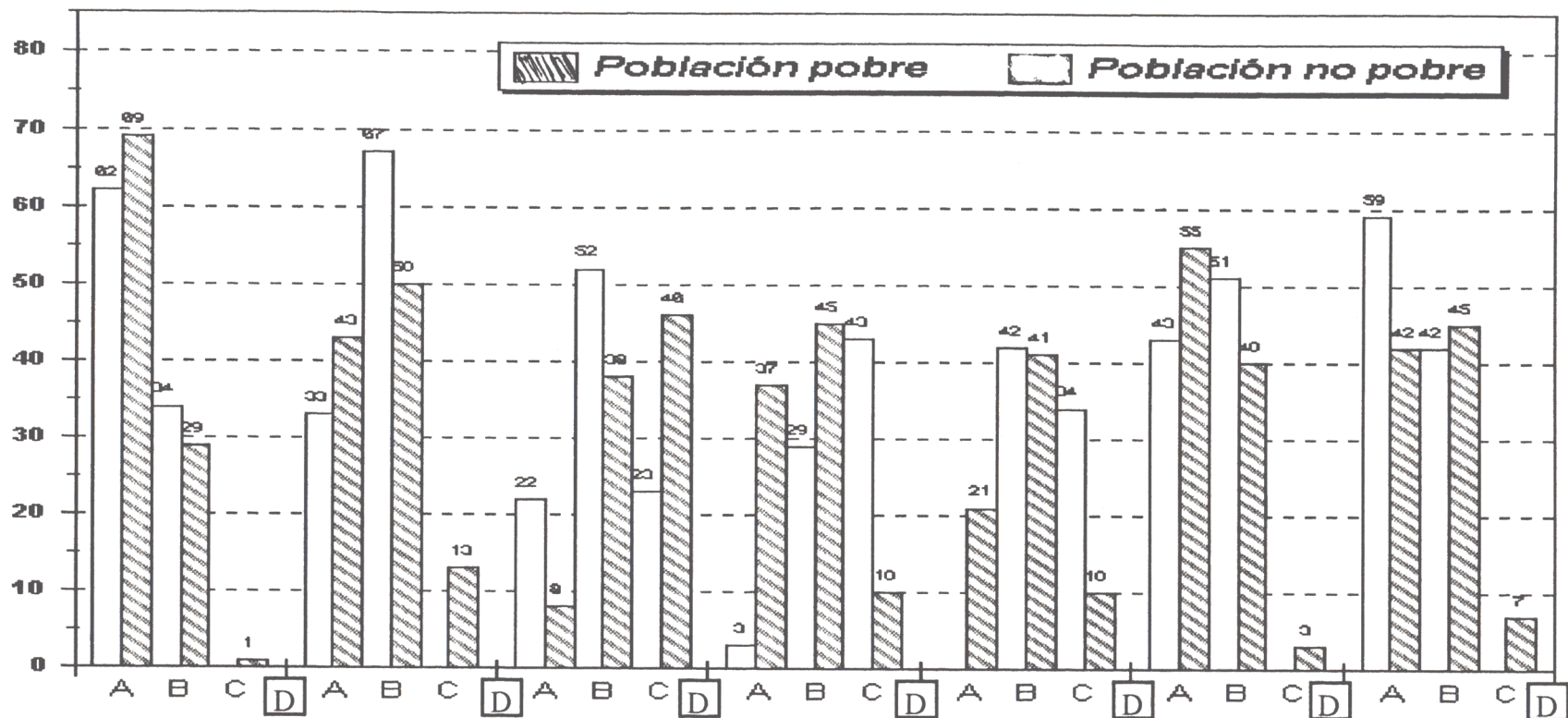
CATEGORÍAS OCUPACIONALES	EN MILES DE SÓLES		EQUIVALENTE EN DÓLARES	
	NO POBRE	POBRE	NO POBRE	POBRE
Trabajador cualificado de una fábrica	S/. 500 - 1200	500 - 1200	S/. 250 - 600	250 - 600
Médico	1800 - 3000	1000 - 3000	900 - 1500	500 - 1500
Dependiente de unos grandes almacenes	250 - 1000	200 - 1000	125 - 500	100 - 500
Abogado	2000 - 2500	1000 - 1500	1000 - 1250	500 - 1250
Propietario-gerente de una fábrica	3000 - 9600	2500 - 9500	1500 - 4800	1250 - 4750
Juez del Tribunal Supremo	500 - 10000	5000 - 10000	2500 - 5000	2500 - 5000
Trabajador no cualificado de una fábrica	250 - 1200	400 - 700	1250 - 600	200 - 350
Ministerio de Gobierno	1200 - 5500	1200 - 5500	600 - 2750	600 - 2750

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

En relación a la importancia que debe otorgarse a distintos aspectos del

GRÁFICO N° 22

OPINIÓN SOBRE LO QUE ES IMPORTANTE PARA OTORGAR EL SUELDO 1994 -1995



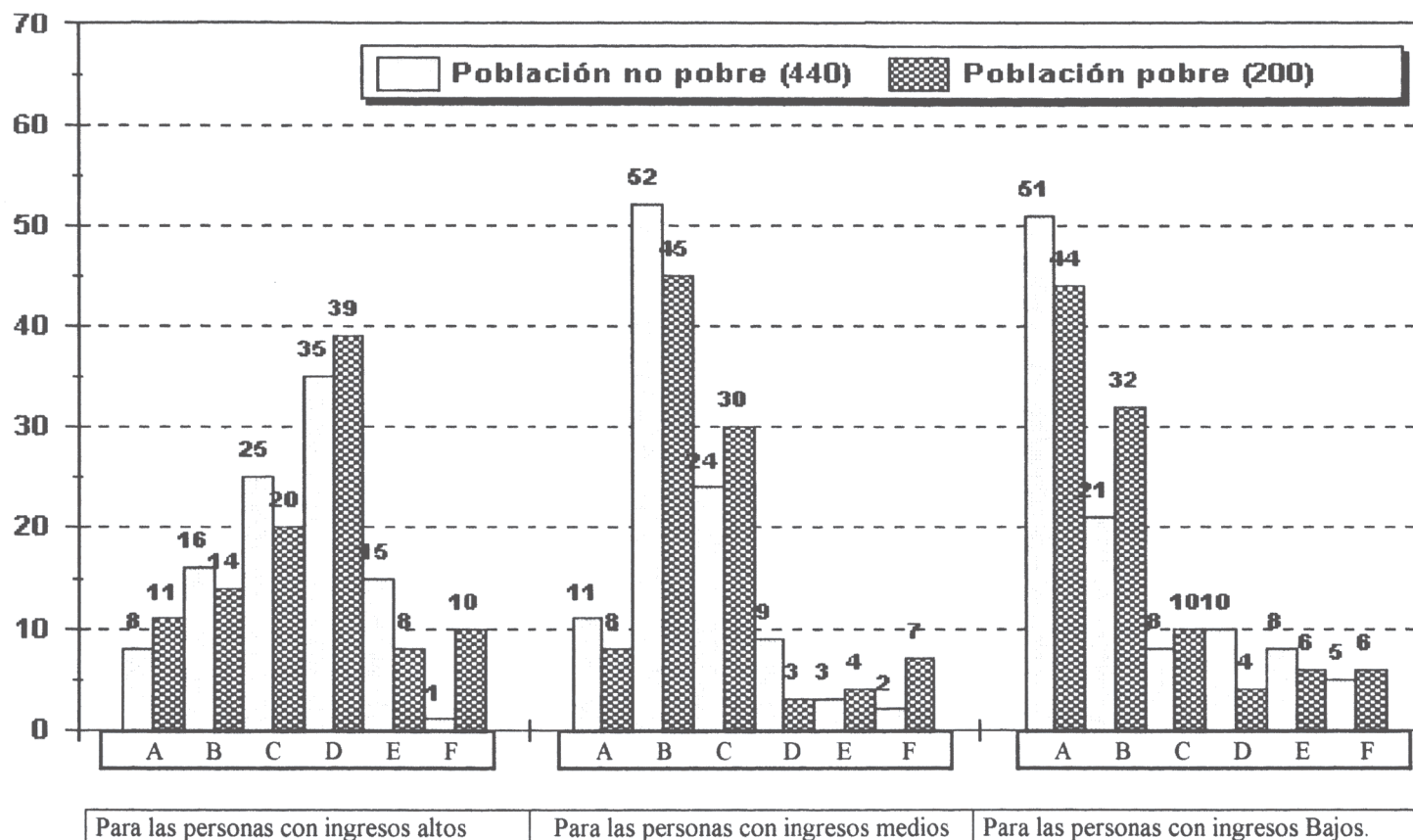
La responsabilidad del puesto de trabajo	Los años de estudio y formación	Que el puesto de trabajo implique tener a su cargo a otros	Lo que se necesita para mantener una familia	Que se tengan hijos que mantener	Lo bien que se haga el trabajo	Lo mucho que se trabaje
--	---------------------------------	--	--	----------------------------------	--------------------------------	-------------------------

A = Muy importante                      C = Poca importancia  
 B = Bastante importante                D = Ninguna importancia

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

### GRÁFICO N° 23

#### OPOSICIÓN A LOS IMPUESTOS\* (1994 -1995)



\* Se habla de todos los impuestos sobre la renta, seguridad social, IGV.

A =	Muy altos	C =	Los adecuados	E =	Muy Bajos
B =	Altos	D =	Bajos	F =	NS/NC

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

trabajo para determinar el sueldo correspondiente, los peruanos, casi unánimemente, dan la mayor importancia a la responsabilidad del puesto, los años de estudio y formación, a la calidad de trabajo y a la cantidad del mismo. En segundo plano queda, que el puesto implique tener al cargo a otras personas. (ver Gráfico N° 22).

En cuanto a otro aspecto económico, como es el Fiscal, los peruanos consideran que la presión fiscal es elevada. Esto se opina sobre todo para las personas con ingresos bajos pero, también, para los que tienen ingresos medios, sin embargo una mayoría relativa (35%) de la población no pobre y (39%) de la población pobre, llegan a considerar bajos o muy bajos los impuestos que afecta a las personas de mayores recursos económicos. (ver Gráfico N° 23).

Así como el Estado de bienestar supone aumentar los impuestos de los más ricos para reducir las diferencias de ingresos mediante la redistribución. Perú, en este momento es el país donde mayor respaldo se da a tales políticas que los otros países americanos, semejándose con España.

La opinión referente a quienes deben de pagar impuestos altos (ver Tabla N° 71), informan que las personas con ingresos altos deberían pagar una proporción mayor que las personas con ingresos bajos un (83%) de la población no pobre y un (87%) de la población pobre.

Otros datos referidos al Perú que se pueden mencionar son los referidos a la clase social subjetiva se puede apreciar su posicionamiento inferior (ver Tabla N° 74).

**TABLA N° 71**

**¿QUIÉNES DEBEN PAGAR LOS IMPUESTOS ALTOS?**

PERSONAS CON INGRESOS ALTOS QUE DEBERÍAN PAGAR EN IMPUESTOS	POBLACIÓN			
	NO POBRE		POBRE	
	N	%	N	%
Una Proporción mayor que las personas con ingresos	369	83	175	87
La misma proporción que las personas con ingresos bajos	70	15	18	9
Una proporción menor que las personas con ingresos bajos	11	2	7	4
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100</b>	<b>440</b>	<b>100</b>

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

**TABLA N° 72**

**AUTOPOSICIONAMIENTO DE STATUS SOCIAL**

**EN UNA ESCALA DE DIEZ PUNTOS 1994 - 95**

**(Siendo 1 la posición más alta y 0 la más baja)**

STATUS SOCIAL	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
Clase alta 1-2	N	%		
Clase media 3-4				
Media - Media 5-6				
Media - Baja 7-8	142	32	60	20
Baja 9-10	298	68	130	65
NS/NC			10	5
<b>TOTALES</b>			<b>200</b>	<b>100</b>
	440	100%		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

**TABLA N° 73**

**OPINION SOBRE LA SITUACION DE SUS INGRESOS**

(1994 - 95)

¿QUE PASARIA CON SUS INGRESOS?	SI SE IGUALARAN				SI SE HICIERAN MAS DESIGUALES			
	NO POBRE		POBRE		NO POBRE		POBRE	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Seguro que subirían	112	25	55	28	15	3	13	7
Quizá subirían	174	39	93	46	72	16	25	12
Se quedarían igual	102	23	31	16	142	32	44	22
Quizá bajarían	44	10	8	4	136	30	59	30
Seguro que bajarían	8	2	11	6	27	6	32	16
N.S./N.C.					48	11	27	13
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>				

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

**TABLA N° 74**

**INGRESOS Y NIVEL DE VIDA ACTUAL COMPARADOS**

**CON EL DEL PADRE Y SU EDAD**

(1994 - 95)

Diría Ud. que el nivel de Ingresos y el nivel de vida actual comparados con su padre y su edad es:	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
Mucho Mejores	N	%	26	13
Mejores	34	8.0	65	33
Más o Menos igual	154	36.0	60	33
Peores	112	25	40	20
Mucho Peores	107	24.0	5	2.5
Su padre murió a esa edad	33	7.0	4	2
<b>TOTAL</b>			<b>200</b>	<b>100</b>
	<b>440</b>	<b>100</b>		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Y los referidos a las expectativas de evolución de los ingresos de los peruanos (ver Tabla N° 75), en el caso de que hubieran de hacerse más homogéneos, indican que deberían subir o quizás subirían. Y, si se hicieran más desiguales, un buen porcentaje dicen que se quedarían igual y quizá bajarían. En términos generales, la conciencia de desigualdad y de pertenecer a las capas más desposeídas es muy elevada en Perú, lo cual ayudaría a explicar la tendencia igualitaria y el mayor apoyo al Estado de Bienestar.

**TABLA N° 75**  
**STATUS DE SU TRABAJO**  
**COMPARADOS CON LA DEL PADRE**

Su nivel o status de trabajo comparados con el padre es:	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
1. Mucho más alto	N	%	8	4
2. Más alto	32	7	14	7
3. Más o menos igual	66	15	87	43.5
4. Más abajo	127	38.8	66	33
5. Mucho más abajo	105	23.8	5	2.5
6. Nunca ha tenido trabajo (el entrevistado)	27	6.0	8	4
7. No tenía padre a esa edad	41	9.3	5	2.5
8. N.S./N.C.	4	0.9	7	3.5
TOTAL	88	20.0		
	440	100.0		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

### 3.3.5. Conflicto y Movilidad Social

En relación sobre sus percepciones sobre el conflicto entre los distintos grupos sociales (ver Gráfico N° 24), una mayoría relativa afirma percibir un conflicto fuerte o muy fuerte entre directivos y trabajadores; seguido entre los pobres y ricos. Contrariamente a lo que se han venido viendo podrían hacer pensar, el nivel de conflicto que se percibe en la sociedad peruana es en cierta

medida moderado.

Por otro lado, respecto a la valoración que los peruanos hacen a nivel socioeconómico actual con respecto al que tuvieron sus padres, tiende a ser positiva, como se puede observar en las Tablas N° 74, 75 y 76. Si se trata del status del trabajo que se desempeña, un (29%) de la población no pobre y un (24%) de la población pobre, lo considera más o menos igual; con respecto a los ingresos y al nivel de vida actual, el porcentaje sube hasta un (36%) (población no pobre) y un (33%) población pobre y, por último, en cuanto a estudios y formación, es un (55%) de la población no pobre y un (66%) de la población pobre consideran su situación en este sentido mucho mejor o mejor que la tuvieron sus padres.

Por consiguiente, como se ha visto, los peruanos no tienen confianza en cuanto a las oportunidades para prosperar en la vida.

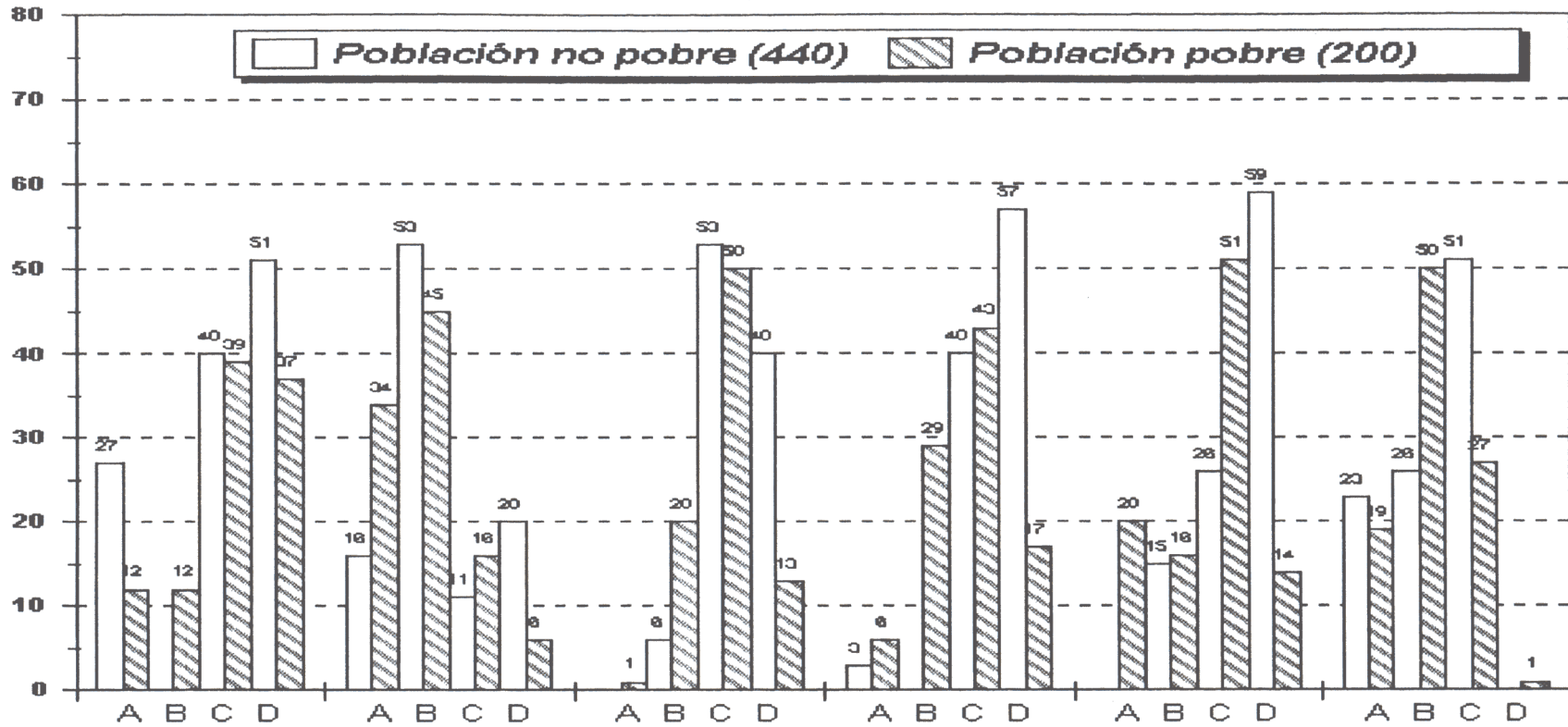
**TABLA N° 76**  
**ESTUDIOS Y FORMACIÓN ACTUAL**  
**COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD 1994 - 95**

	POBLACIÓN		N	%
	NO POBRE	POBRE		
Mucho Mejores	N	%	34	17.0
Mejores	73	16.5	97	48.5
Más o Menos igual	169	38.4	55	27.5
Peores	143	32.5	7	3.5
Mucho Peores	31	7.0	5	2.5
Su padre murió a esa edad	9	2.0	4	2
N.S./N.C.			-	-
TOTAL	10	2.2	200	100
	440	100		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

GRÁFICO N° 24

NIVELES DE CONFLICTO ENTRE GRUPOS  
(1994 - 95)



Entre jóvenes y viejos	Entre pobres y ricos	La clase obrera y la clase media	Los parados y los que tienen empleo	Entre los agricultores y la gente de la ciudad	Entre los directivos y trabajadores
------------------------	----------------------	----------------------------------	-------------------------------------	--	-------------------------------------

A = Muy fuerte      C = No muy fuerte  
B = Fuerte          D = No hay conflicto

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

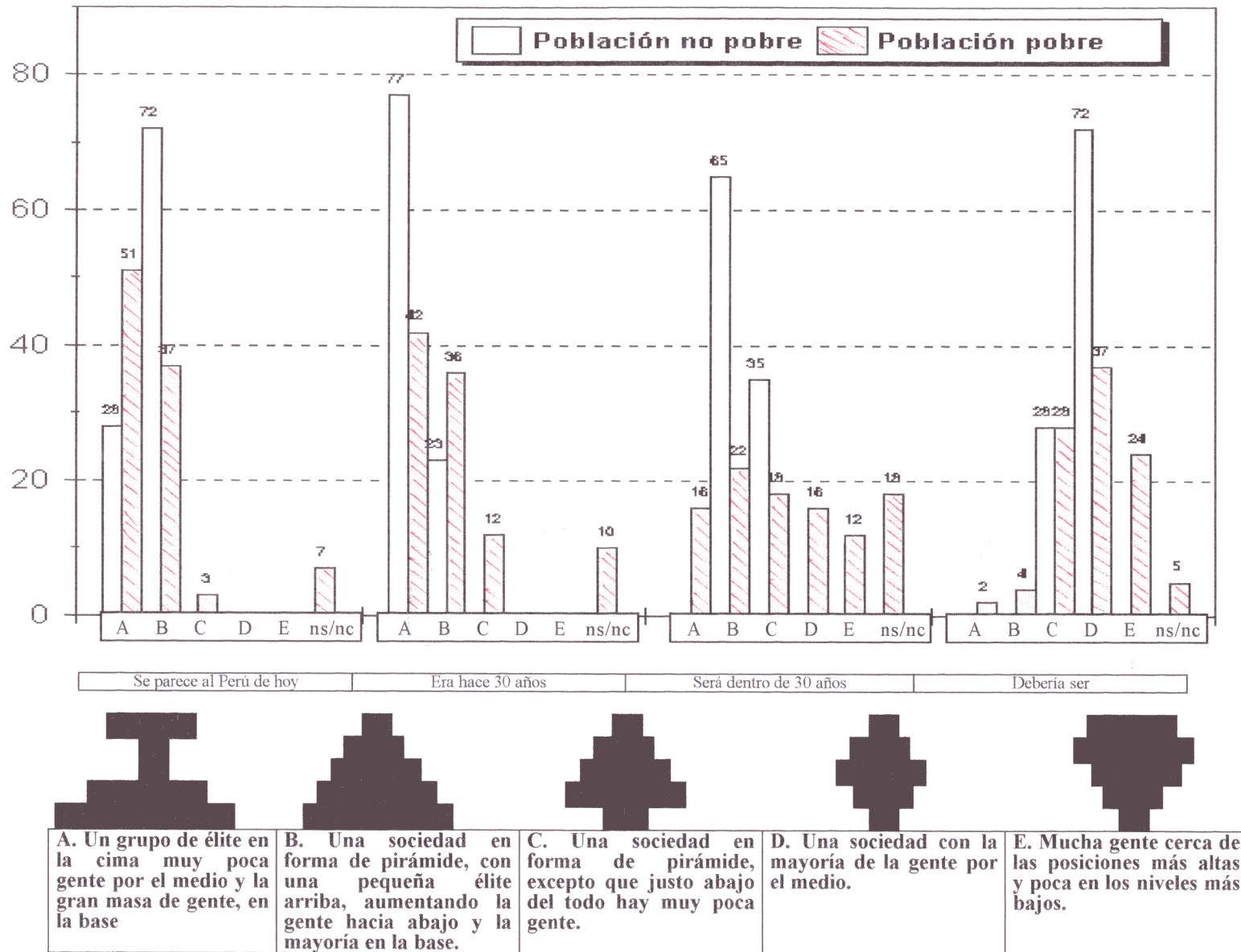
### 3.3.6. Tipo de Sociedad Peruana

En esta parte presentaremos la representación gráfica que los peruanos hacen del tipo de sociedad que representa el Perú: en la actualidad, de lo que fue en el pasado, lo que puede ser en el futuro y lo más deseable que puede ser.

Observemos en el (Gráfico N° 25), un (51%) de la población pobre ubica al Perú de hoy en el tipo de sociedad "A" en donde un grupo de élite está en el cima y muy poca gente en el medio y una gran masa de gente en la base, frente a un (72%) de la población no pobre, lo ubica a la sociedad peruana en el tipo "B"; curiosamente esta población ubica al Perú de hace 30 años en el tipo "A" con un (77%) y con un (42%) la población pobre. En cuanto a lo que será del Perú dentro de 30 años, la población no pobre lo ubica al tipo "B" con (65%) y la población pobre con un (25%) donde la sociedad tiene la forma de pirámide, con una pequeña élite arriba, aumentando la gente hacia abajo y la mayoría en la base. El ideal de sociedad que puede ser el Perú, la población no pobre lo ubica a un (72%) y con un (37%) la población pobre en el tipo "D" una sociedad con la mayoría de la gente por el medio. Contradice con la evidencia de la mejora real de condiciones de vida de los ciudadanos en relación a las generaciones anteriores.

Los peruanos se muestran convencidos de que el tipo de sociedad más justa y donde hay mayores oportunidades a la mejora de sus niveles de vida es la sociedad de tipo "D", una sociedad con la mayoría de la gente por el medio.

OPINIÓN SOBRE EL TIPO DE SOCIEDAD PERUANA



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

### 3.4. Conclusión.

La idea global que se desprende de todo lo tratado en esta parte del estudio, es que un alto porcentaje de la población peruana vive en situación de pobreza ya sea crónica, reciente (coyuntura), pobreza extrema que cada año se incrementa más por lo que es un problema estructural. Por la observación, las encuestas y entrevistas encontramos que esta situación se ha dado más por la mala política económica, educativa, de salud, de vivienda, aplicado por el Estado y, por el olvido a la atención de la población pobre en sus necesidades esenciales. Situación que se ha acentuado más en las últimas décadas, en donde la crisis económica, la mala política social han sido promotoras de que exista más de la mitad de los peruanos pobres y se de una marcada desigualdad social.

Por otro lado, gran parte de los peruanos consideran que la sociedad presenta grandes desigualdades, y estas se dan en el terreno económico que en un sentido social más amplio.

En cuanto a las diferencias económicas, los peruanos atribuyen al gobierno la responsabilidad de las mismas y se desea que el Estado se responsabilice de garantizar el derecho al trabajo y a unos ingresos únicos. Sin embargo, los peruanos reconocen que su status y su nivel de vida han mejorado con respecto al de sus padres.

Se busca que el Perú se adhiera a una concepción igualitaria de la sociedad y, a las medidas redistributivas que contribuyan a paliar las diferencias, concepción, mucho más frecuente en el entorno Europeo. Frente a ella, se encuentra la concepción Anglosajona, más favorable a las medidas que

*favorezcan las oportunidades y a la idea de que sea el mercado el mecanismo que las distribuya. Estas dos concepciones se encuentran en la escena peruana por la concepción europea está el deseo de la población y por la concepción anglosajona están las políticas del gobierno.*

Existe un desajuste entre las exigencias al Estado por parte de los peruanos y la disponibilidad de los mismos ciudadanos a contribuir en forma más equitativa mediante los impuestos. La opinión pública peruana, tiene una mayor percepción de las desigualdades y se considera afectada por ellas en mayor medida; de hecho, los peruanos se autoposicionan en niveles sociales medio y bajos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES**

#### **INTRODUCCIÓN**

En el Capítulo Segundo hemos tratado sobre la situación de la “Desigualdad y Pobreza en el Perú”. Se ha llegado a identificar que existe una marcada desigualdad social, apareciendo así un conjunto de fenómenos que han situado a una gran parte de la población en una posición de verdadera marginación económica, social, cultural y personal. Y lejos de aminorarse, en los últimos decenios se ha agudizado; hecho que va a acabar por sumir en una profunda crisis, en los albores del siglo XXI a más de 2/4 de la población peruana.

Todo esto se debe a una serie de situaciones que se han ido dando desde el Estado a través de las políticas económicas que en los años ochenta y principios de los noventa vivió su más intensa crisis económica de su historia. Las bruscas contradicciones del PIB en medio de intensas presiones inflacionarias se tradujeron en descenso del ingreso por habitante, crecimiento del empleo y del subempleo, baja en los coeficientes del ahorro e inversión, caída del consumo interno y pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Así, una consecuencia lógica de una recesión con desigualdad es que la pobreza absoluta se haya incrementado y que la mitad de la población peruana esté calificada como el grupo de “pobreza extrema”. Este grupo se encuentra por debajo de una “Línea de pobreza” definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados esenciales en el Perú.

El desafío sigue siendo la eliminación de los importantes niveles de privación existentes, buscando una mejora de la alimentación, mayores accesos a una educación (más realista y orientado, al desarrollo del individuo, hacia su realización y búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y por ende del desarrollo de la sociedad); a una vivienda en mejores condiciones (agua, desagüe, luz, como los más elementales); a la atención de la salud que abarque a todos los lugares en donde se encuentren los más necesitados que requieran de una educación de la salud y ser atendidos.

En suma, el problema de la desigualdad y la pobreza en el Perú tiene dos características: la pobreza extrema es masiva y las transferencias del ingreso necesarias para cubrir la brecha de la pobreza constituyen magnitudes apreciables del P.B.I.

La situación de la pobreza en el Perú es un problema estructural y tiene que ver con la actuación del Estado. Por eso, en este capítulo haremos un análisis en forma panorámica puntualizando aspectos importantes del comportamiento de la política económica y sus efectos sociales.

## **1. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA**

- La política económica puesta en práctica desde agosto de 1990 se ha caracterizado por la aplicación del programa de estabilización, el proceso de reinserción internacional y el inicio casi simultáneo de reformas estructurales.
- El programa de estabilización se basó en una rápida reducción sustancial del déficit fiscal y causi-fiscal, mediante el manejo restrictivo de variables monetarias y crediticias y fundamentalmente la imposición tributaria.

La hiperinflación que registraba el Perú hizo que se aplicaran medidas políticas de estabilización para controlarla y así como la reducción rápida del déficit público mediante :

una reforma tributaria, la reducción del gasto público, un fuerte reajuste de los precios y tarifas públicas, una eliminación de los tipos de cambio múltiples y de la emisión inorgánica destinada a financiar al sector público.

Se ha dado una recuperación de los ingresos corrientes del gobierno Central del 5,7 por ciento del PBI en el primer semestre de 1990 a (9,4%) del PBI en el primer semestre de 1992; en 1995 creció (3,7%) con respecto al año 1994, como nos indican las fuentes estadísticas<sup>102</sup>. Así mismo, se ha limitado al gasto público estrictamente a los niveles financiados sin recurrir a la emisión interna, los gastos del gobierno central se han reducido de (14%) del PBI en el primer semestre de 1990 a (8,7%) en el primer semestre de 1992 y se ha obtenido incluso un superávit de caja desde finales de 1991. Al mismo tiempo, el crédito del BCR al sector público ha sido negativo en este período, aplicando una política de restricción monetaria, centrada en la limitación del crecimiento de la emisión a tasas decrecientes en el tiempo. (ver Anexo I, Tabla N° 77).

- La inserción internacional ha dado prioridad a la normalización de las relaciones con las instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) y con países, habiéndose firmado convenios de "acumulación de derechos" con el FMI y BM para la cancelación de deudas atrasadas, nuevos créditos con el BID y un convenio de reprogramación de pagos con los países y agencias agrupados en el Club de París.

La reinscripción internacional, hasta el momento, no ha facilitado el ajuste en las cuentas nacionales, así encontramos que la transferencia neta, producto de la deuda pública externa, que fue positiva en US \$ 129 millones en 1989 y negativa en US \$ 9 millones en el primer semestre de 1990, pasó a ser negativa en US \$ 37 millones en 1991 y negativa en US \$ 151 millones en el I semestre de 1992. En este último resultado intervienen los menores

---

<sup>102</sup> INEI, Compendio Estadístico, Años 1990 a 1995, Tomo II, pág. 25.

desembolsos externos respecto de los programado por US \$ 255 millones US \$ 213 millones del BID y US \$ 42 millones del grupo de apoyo.

- Las reformas estructurales que puso en marcha el gobierno buscan cambiar el marco institucional del sector público y el funcionamiento de diversos mercados, han liberalizado la extensa gama de controles y regulaciones anteriormente existente, siendo las principales:

- La apertura del comercio exterior.
- La apertura en la cuenta de capitales (incluyendo la eliminación de regulaciones y normas discriminatorias contra la inversión extranjera y la firma de convenios para otorgar garantía a la misma).
- La liberación del sistema financiero.
- La flexibilización del mercado laboral y la legislación que impedía una readecuación de las remuneraciones reales y beneficios de los trabajadores, etc.
- La apertura del mercado de tierras y la posibilidad de que esta constituya garantía de préstamos, entre otros.

### **1.1. La Evolución de la Economía Peruana.**

En términos generales, los principales rasgos del comportamiento de la economía han sido una reducción sustantiva de la inflación, un incremento en las tasas de interés reales, una depreciación del nuevo sol y una recesión en el aparato productivo (ver Anexo I, Tabla N° 78). La inflación pasó de más de 3,000 por ciento en los últimos 12 meses del gobierno anterior (1985-90) a un ritmo mensual de alrededor de 3 por ciento. (ver Tabla N° 79 y Gráfico N° 26). La liquidez en moneda nacional es aún un (25%) menor que la que había al final de la hiperinflación y apenas la octava parte del año anterior.

**TABLA N° 79**

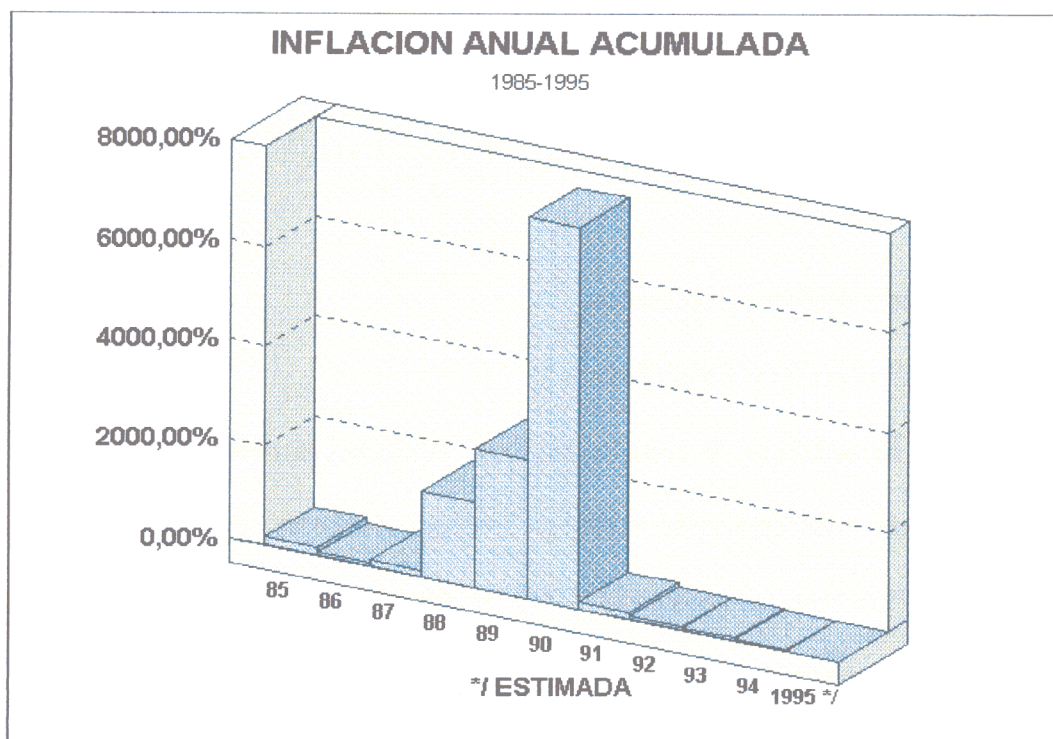
**INFLACIÓN ACUMULADA, PERÍODO 1985 - 1994**

**(Variación Acumulada)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ENE	13,9	5,2	6,6	12,8	47,3	29,8	17,8	3,5	4,8	1,8
FEB	24,7	9,6	12,5	26,1	109,9	69,5	28,9	8,4	7,9	3,7
MAR	34,9	15,4	18,5	54,6	198,1	124,8	38,8	16,5	12,4	6,1
ABR	51,4	20,1	26,3	82,3	343,1	208,7	46,8	20,2	17,4	7,7
MAY	67,9	24,1	33,8	97,8	469,9	309,9	58,0	24,4	20,9	8,5
JUN	87,7	28,6	40,1	115,3	601,2	484,4	72,7	28,8	23,2	9,7
JUL	107,1	34,4	50,3	181,8	773,6	854,0	88,4	33,3	26,5	10,7
AGO	129,4	39,7	61,4	243,0	992,6	4641,4	102,0	37,1	29,8	12,4
SET	137,5	44,7	71,8	634,4	1286,0	5294,2	113,3	40,6	31,9	13,0
OCT	144,6	50,4	82,8	932,5	1608,3	5812,8	121,8	45,8	33,9	13,3
NOV	151,2	55,8	95,7	1184,4	2049,7	6163,5	130,7	50,9	36,0	14,7
DIC	158,3	62,9	114,5	1722,3	2775,3	7649,6	139,2	56,7	39,5	15,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI

**GRÁFICO N° 26**



Fuente : Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Así, un mercado financiero rígido, junto con problemas de cartera pesada y caída en la actividad productiva, han ocasionado la permanencia de altas tasas reales de interés activas, que se mantienen por encima del 20 por ciento anual y en soles en 8 por ciento mensual. El tipo de cambio real era 25 por ciento entre 1990 y 1992, en 1993 se recuperó en un 37 por ciento y en 1994 - 1995 se está recuperando pero en un mínimo porcentaje.

Estos problemas, así como el cambio de una economía sobreprotegida a un libre mercado, tienen un efecto recesivo. En virtud de ello el PBI, que cayó en 23 por ciento entre 1988 y 1990, sólo ha mostrado una recuperación modesta en 1991 (2,6 por ciento similar al aumento de la población); durante 1992, debido a que se ha sumado al programa de ajuste los efectos del fenómeno del Niño, (que provocó sequías y un fuerte racionamiento de electricidad), el índice de producción desestacionalizada comparando el primer semestre de 1992 con el año 1991 muestra una reducción del 4,2 por ciento; y en 1993 una caída de 3 por ciento del PBI. (Ver Anexo II, Gráfico N° 27 y Anexo I, Tabla N° 80).

## **1.2. Las Principales Políticas Aplicadas.**

### **1.2.1. Política Comercial y Cambiaria.**

Como se ha señalado, la moneda nacional muestra una revaluación real del orden del 25 por ciento entre agosto de 1990 y en 1992 aunque se ha obtenido una ganancia de paridad de (37%). Para los años 1993, 1994 y 1995 (ver Anexo I, Tabla N° 81), como se puede apreciar, no ha tenido ningún cambio significativo.

La política comercial aplicada ha consistido en una minimización de las barreras para-arancelarias y en una reducción en el nivel promedio y en la variabilidad de las

tarifas arancelarias. Esto se hizo en dos etapas. En el segundo semestre de 1990, se pasó de un sistema con 56 tasas arancelarias afectivas a uno con 3 tasas de 15 por ciento, 25 por ciento y 50 por ciento, el promedio simple del arancel se redujo con estas medidas de 66 por ciento a 26 por ciento, y el coeficiente de variabilidad de las tasas cayó de 97 por ciento a un 51 por ciento<sup>103</sup>, adicionalmente el número de partidas pasó de 545 en 1990 a cero, posteriormente en 1991 se redujeron las tasas a 5 por ciento, 15 por ciento y 25 por ciento, con lo que el promedio simple del arancel bajó a 17 por ciento y el coeficiente de variabilidad a 23 por ciento.

Simultáneamente, así como se ha señalado, se eliminaron los tipos de cambio múltiples, que resultaban en un importante mecanismo de protección efectiva adicional (para 1987, esta aumentó en un promedio 24 por ciento a 42 por ciento por este efectivo)<sup>104</sup>.

La existencia de tipos de cambio múltiples que funcionó la mayor parte del tiempo bajo un sistema de cuotas y permisos, de partidas prohibidas de importar y de productos que sólo podían ser importados por empresas estatales que los comercializaba posteriormente a precios diferentes (caso de productos alimenticios e insumos agrícolas por ENCI y ECASA en diversos períodos) dificulta la evaluación de la protección efectiva anteriormente existente. A esto hay que añadir la existencia de extendidas exoneraciones al pago de aranceles bajo una gran cantidad de regímenes legales diversos, hoy reducidos sustancialmente pero dado que simultáneamente se amplió significativamente el número de productos que podía importar de los países del Grupo Andino completamente exonerados de aranceles, este problema se mantiene, también

---

<sup>103</sup> R. ROSSINI. En artículos de la Revista "Monedas", Setiembre 1990 y Marzo 1991.

<sup>104</sup> A. ARMAS y L. PALACIOS. "Impacto de la Política de Cambios Múltiples en la Protección efectiva de los Sectores Productivos : El Caso Peruano" (1986 - 1988). En Revista "Moneda", 1989.

actualmente se han aplicado sobretasas flexibles a las importaciones de alimentos.

La reducción en la protección efectiva ha sido menos pronunciada para los sectores intensivos de manos de obra, y particularmente el sector agropecuario. Un cálculo de la protección efectiva promedio ponderado por los niveles de empleo en cada sector, indica que ésta a julio de 1990 era de 88,8 por ciento menor al promedio simple, pero en 1991 un 17,4 por ciento bastante superior al promedio simple. Esto se producirá básicamente por la mayor protección relativa otorgada al sector agropecuario, muy intensivo en mano de obra, mientras que el otro sector favorecido por las reformas, el exportador, no tendría mayor impacto debido a su poca absorción de mano de obra.

La sobrevaluación del Nuevo Sol y la apertura comercial, que dan lugar a una revaluación del tipo de cambio real efectivo, han ejercido un impacto importante en otras variables macro económicas, particularmente en el nivel de actividad, ya que la competencia extranjera producto de la combinación de rebaja de aranceles con apreciación cambiaria ha afectado a la industria cuyas ventas son destinadas al mercado interno. Este efecto ha sido más pronunciado sobre la industria: La importación de bienes de consumo no alimenticios<sup>105</sup> ha aumentado de US \$ 99 millones en 1989 a US \$ 460 millones en 1991 y a US \$ 355 millones en el primer semestre de 1992. Un peso importante en este resultado lo ha tenido la importación de automóviles, que se estima ascendió a US \$ 120 millones en 1991 y un monto similar en 1992. Los años sucesivos han seguido su ritmo.

También se ha visto afectada la actividad exportadora debido a que el efecto de la apreciación cambiaria sobre ella ha sido mayor que la reducción en la protección efectiva negativa generada por apertura comercial. Interviene en estos resultados la

---

<sup>105</sup> Las cifras excluyen a los principales alimentos importados, incluyendo partidas de alimentos de importancia reducida.

rigidez de los factores de producción a reacomodarse con rapidez a la nueva realidad de precios relativos entre transables y no transables, siendo ésta una de las causas de la caída en el empleo.

### **1.2.2. Precios Relativos Internos**

En términos de los cambios en los precios relativos internos entre transables y no transables<sup>106</sup>, como producto de la sobrevaloración del nuevo sol y de la apertura comercial, esta relación ha caído en 38 por ciento si comparamos 1992 con 1990 mientras que los transables han caído 25 por ciento respecto al índice general, los no transables han subido 21 por ciento respecto del mismo. Sin embargo, la evaluación de los precios al interior de los sectores no transables ha sido muy diferenciada. Los precios controlados (combustibles y tarifas pública) subieron mucho más rápidamente, en 176 por ciento respecto al índice general. En cambio, los alimentos no transables han caído 8 por ciento respecto del índice general, mostrando estar fuertemente influenciados por la competencia externa (proveniente de los alimentos transables, que ha sido 14 por ciento respecto al índice general). De los demás años su comportamiento lo observamos en el (Anexo I, Tabla N° 82).

Así, el principal cambio en los precios relativos ha sido la variación en la relación de precios entre controlados (públicos) y privados, más que la variación de la relación de precios entre transables y no transables. Casi todos los precios<sup>107</sup> se han reducido relativamente respecto al índice general. Ello es indicativo de una redistribución del

---

<sup>106</sup> Medidas a partir de componentes transables y no transables del IPC de Lima Metropolitana.

<sup>107</sup> Excepto los servicios de salud, las comidas fuera del hogar y los alquileres que podrían vincularse a ingresos de los sectores medio-altos urbanos y del servicio de transporte, obviamente influenciado por el precio de los combustibles.

ingreso del sector privado al sector público compatible con la política de eliminar el déficit fiscal fundamentalmente a partir de aumento en la recaudación tributaria.

En cuanto a los precios relativos de los sectores que no son controlados, los mayores precios corresponden a los servicios como salud, agro y los menores corresponden a la industria, esto se da según la influencia que sobre cada uno de ellos tiene el mercado internacional.

En términos de consumo, los bienes transables abaratados incluyen tanto bienes comprados en mayor proporción por sectores de ingresos altos y medios (como automóviles, línea blanca, electrónicos) como productos de consumo masivo (alimentos como arroz, textiles, etc.). Los primeros se han abaratado más, por ejemplo los productos electrodomésticos han visto caer su precio relativo en 49 por ciento, mientras que los alimentos en sólo 16 por ciento<sup>108</sup>.

### **1.2.3. Políticas Tributarias.**

La política tributaria ha tenido como ejes la simplificación del sistema impositivo y la eliminación de exoneraciones; y el esfuerzo por modernizar la administración, mejorar la fiscalización y ampliar la base de contribuyentes.

En relación a las modificaciones legales aplicadas entre agosto de 1990 a 1991, las principales fueron la elevación del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre la venta de combustibles, la reducción de las tasas más altas del impuesto a la renta, la fuerte disminución de exoneraciones y descuentos al impuesto a la renta y al impuesto general a las ventas (IGV), la drástica reducción de los aranceles y de los niveles de impuesto selectivo al consumo (estos últimos aplicables a automóviles, bienes de lujo, productos

---

<sup>108</sup>

Datos estadísticos del Banco Central de Reserva del Perú y del Ministerio de Economía y Finanzas.

electrodomésticos y electrónicos, licores, cervezas y gaseosas); junto con la eliminación de impuestos menores, la simplificación del complicado sistema existente y el restablecimiento del principio de caja única. (Ver la Tabla N° 83 y Gráfico N° 28).

Una proporción significativa del incremento en la distribución desde el inicio del actual gobierno se debe, por ejemplo, al aumento del ISC a los combustibles, que pasó del (9%) del total recaudado en 1989 a 26 por ciento en 1991; en los años sucesivos siguió por el estilo; aunque la gasolina es consumida en mayor proporción por las clases medias altas, las familias pobres son directamente afectadas por los incrementos en el precio del Kerosene, que es el principal combustible utilizado para cocinar sus alimentos. El impuesto a los combustibles afecta también el costo del transporte componente en la canasta urbana pobre.

El efecto principal de estas medidas fue la elevación de la presión tributaria, de 5,5 por ciento del PBI a finales de 1990, a 7,8 por ciento del PBI en 1991 y a 8,9 por ciento 1993 lo que ha permitido un superávit fiscal primario, pilar fundamental del programa de estabilización. (Ver Tabla N° 84 y Gráfico N° 29).

La composición de los impuestos entre directos e indirectos también se modificó. Dado que en el Perú los impuestos directos han estado tradicionalmente centrados en gravar a las utilidades, estos impuestos tendrían una orientación redistributiva progresiva. Por ejemplo los impuestos indirectos (al consumo y a las ventas) han aumentado de 74 por ciento en 1989 a 77 por ciento en 1991. Los impuestos directos pasaron de 25 por ciento del total de ingresos corrientes en 1989 a 14 por ciento en 1991. Estas variaciones podrían revelarnos que los cambios tributarios aplicados no han sido favorables para combatir la pobreza.

En 1992, a estas medidas se añadieron la eliminación del impuesto a las

transacciones financieras y las exportaciones; se ha establecido para las empresas un impuesto mínimo a la renta del (2%) sobre los activos, para el impuesto a la renta de las personas se han reducido los descuentos por cargas de familia y otros conceptos y se han reducido los niveles de ingresos a partir de los cuales se aplica las distintas tasas del impuesto. En 1993 se aplicó un conjunto de nuevas medidas tributarias que incluyó la elevación del ISC y su aplicación a más servicios y la eliminación de más exoneraciones del IGV a alimentos.

**TABLA N° 83**

**PERÚ: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

**SEGÚN TIPO DE IMPUESTO: 1985 - 1994**

**(Estructura porcentual)**

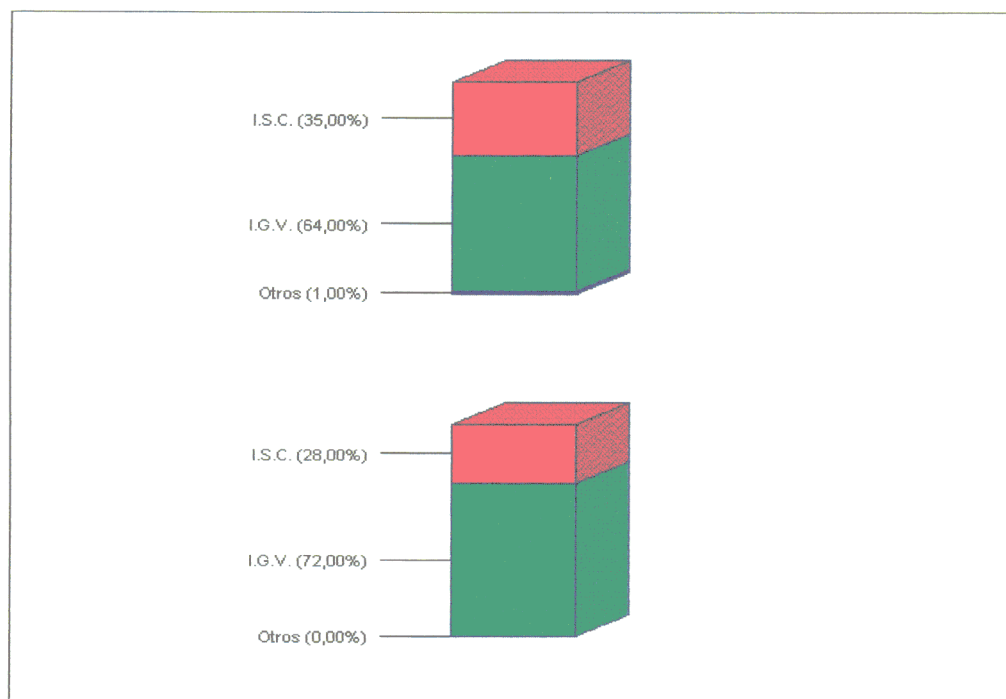
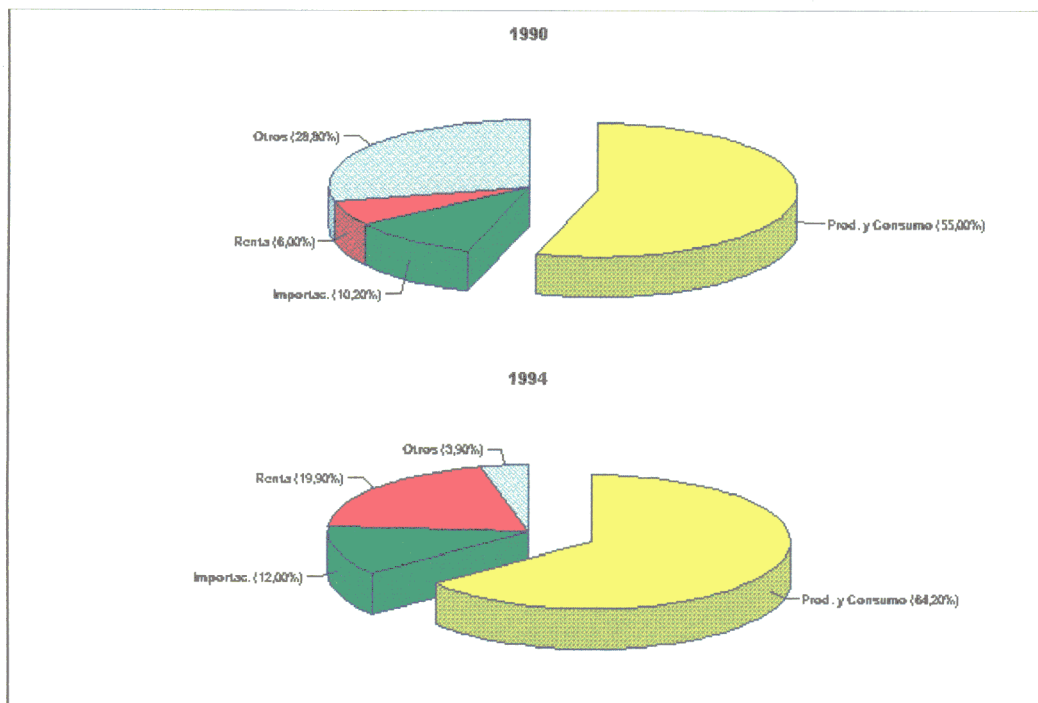
Tipo de Impuesto	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuesto a la Renta	12,71	22,22	19,29	21,26	15,18	6,02	8,31	14,28	17,36	19,91
Impuesto al Patrimonio	2,45	4,65	4,05	5,52	4,02	7,81	5,88	3,83	3,14	12,91
Impuesto a la Importación	20,54	19,75	20,68	13,44	15,32	10,17	9,74	10,47	12,32	11,41
Impuesto a la Exportación	2,12	1,47	0,35	0,64	1,32	0,33	0,03	-	-	-
Impcto. Producc. y consumo	58,12	49,23	52,80	52,33	51,68	55,04	64,75	65,03	62,67	61,21
Impuesto General a la Ventas	18,54	13,14	13,56	23,47	26,92	17,62	24,96	31,81	42,76	40,11
Comercio interior	9,90	7,72	8,69	15,89	18,49	11,11	14,52	17,47	24,59	21,41
Comercio exterior	8,94	5,42	4,87	7,58	8,43	6,51	10,44	14,34	18,17	18,12
Impuesto Selectivo al Consumo	38,26	35,33	38,19	27,36	23,41	37,07	39,69	33,18	19,85	18,05
Combustibles	29,71	24,37	19,11	10,50	8,08	24,44	25,96	18,97	12,23	10,11
Otros	8,55	10,96	19,08	16,86	15,33	12,63	13,73	14,21	7,62	7,00
Otros	1,02	0,76	1,05	1,50	1,35	0,35	0,10	0,04	0,06	0,00
Otros ingresos Tributarios	4,06	2,68	2,83	6,81	12,48	20,63	11,29	6,39	4,51	1,00

1/ Incluye el Impuesto de Promoción Municipal (IPM)

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

## GRÁFICO N° 28

### INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL : 1990 - 1994



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

Los impuestos a las transacciones financieras y a la exportación afectaban fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos, si bien introducían problemas graves dentro de la economía. En el primer caso, agudizaban el problema de la desintermediación financiera. En el segundo caso, junto con una fuerte sobrevaluación del tipo de cambio, se agudizaban los problemas de rentabilidad del sector exportador

La fijación del (2%) de los activos como impuesto mínimo a la renta hace que el monto pagado por este concepto se eleve sustancialmente para muchas empresas. En este último caso, aunque en teoría se está gravando a las empresas bien cuando no haya renta -es decir, ingresos- la administración tributaria sostiene que los balances son de déficit fiscalización, y que de esta manera se establece un sistema de fácil aplicación para evitar la evasión generalizada.

**TABLA N° 84**

**PERÚ: COEFICIENTE DE PRESIÓN TRIBUTARIA 1985 - 1994**

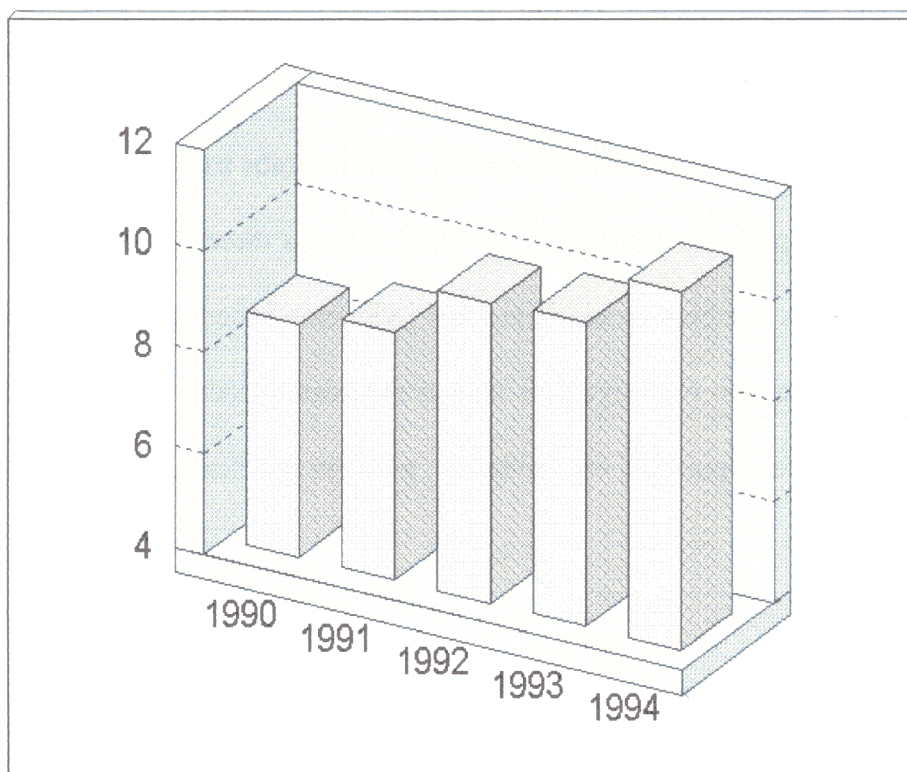
AÑO	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS TRIBUTARIOS (I)	DOCUMENTOS VALORADOS (II)	INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS (I - II)	COEFICIENTES			PRODUCTO BRUTO INTERNO
					INGRESOS CORRIENTES / P.B.I.	INGRESOS TRIBUTARIOS / P.B.I.	PRESION TRIBUTAR. INGRESOS TRIBUT. NETOS / P.B.I.	
1985	28307	27222	2116	25106	14.30	13.76	12.69	197818.3
1986	45791	44348	2948	41400	12.24	11.86	11.07	313928.3
1987	67682	68046	4840	63206	9.15	9.20	8.55	739438.8
1988	412206	408403	25694	382709	8.34	8.26	7.74	4942317.0
1989	7686	8266	915	7351	6.68	7.18	6.39	115114.7
1990	611273	616289	31005	585284	9.00	9.08	8.62	6789940.2
1991	3111	3009	78	2931	9.45	9.14	8.90	32437.3
1992	5971	5244	71	5173	11.48	10.08	9.94	52029.2
1993	9277	8100	84	8016	11.60	10.13	10.02	79992.5
1994	14233	12679	499	12180	12.95	11.53	11.08	109920.0

Nota : Los valores entre 1985 - 88 están expresados en Nuevos Soles, 1989 y 1990 en Miles de Nuevos Soles y a partir de 1991 en Millones de Nuevos Soles.

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática  
- Dirección General de Cuentas Nacionales.

**GRÁFICO N° 29**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA : 1990 - 1994**  
**(Porcentaje del Perú)**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

Desde 1993 se ha reducido los niveles de ingresos a partir de los cuales los individuos pagan impuestos a la renta a US \$ 200 dólares \$ 400 mensuales para una persona con 3 cargas de familia, esto ha tenido como efecto una fuerte elevación de las tasas efectivas (por ejemplo, un ingreso de S/. 800 tienen una tasa efectiva de 4%), afectando también a sectores de ingresos medios y altos.

También el aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) afectó tanto a producto de consumo masivo -como la cerveza y la gaseosa- como a servicios más restringidos a grandes empresas y sectores de altos ingresos, como las primas de seguros. Como resultado por ejemplo, el impuesto a la renta se ha elevado en (37%) real en 1992

respecto de igual período de 1991, y los impuestos directos se han elevado hasta constituir (19%) de los ingresos corrientes del gobierno central. Esto nos puede indicar una tendencia, hacia una estructura impositiva más equitativa. En 1993 y 1994 el impuesto a la renta ha tenido un leve ascenso con respecto a los anteriores años. (ver Gráficos N° 30 y N° 31).

En resumen, se establece que el impacto a los cambios tributarios en la distribución del ingreso, la pérdida de importancia de los impuestos directos en la recaudación y la orientación de los cambios en los impuestos indirectos hacen que lo más probable sea que el efecto haya sido regresivo. Las nuevas medidas introducidas en el impuesto a la renta van en sentido opuesto a esa tendencia, pero sin que sea claro se logran revertir la misma.

#### **1.2.4. Controles de Precios**

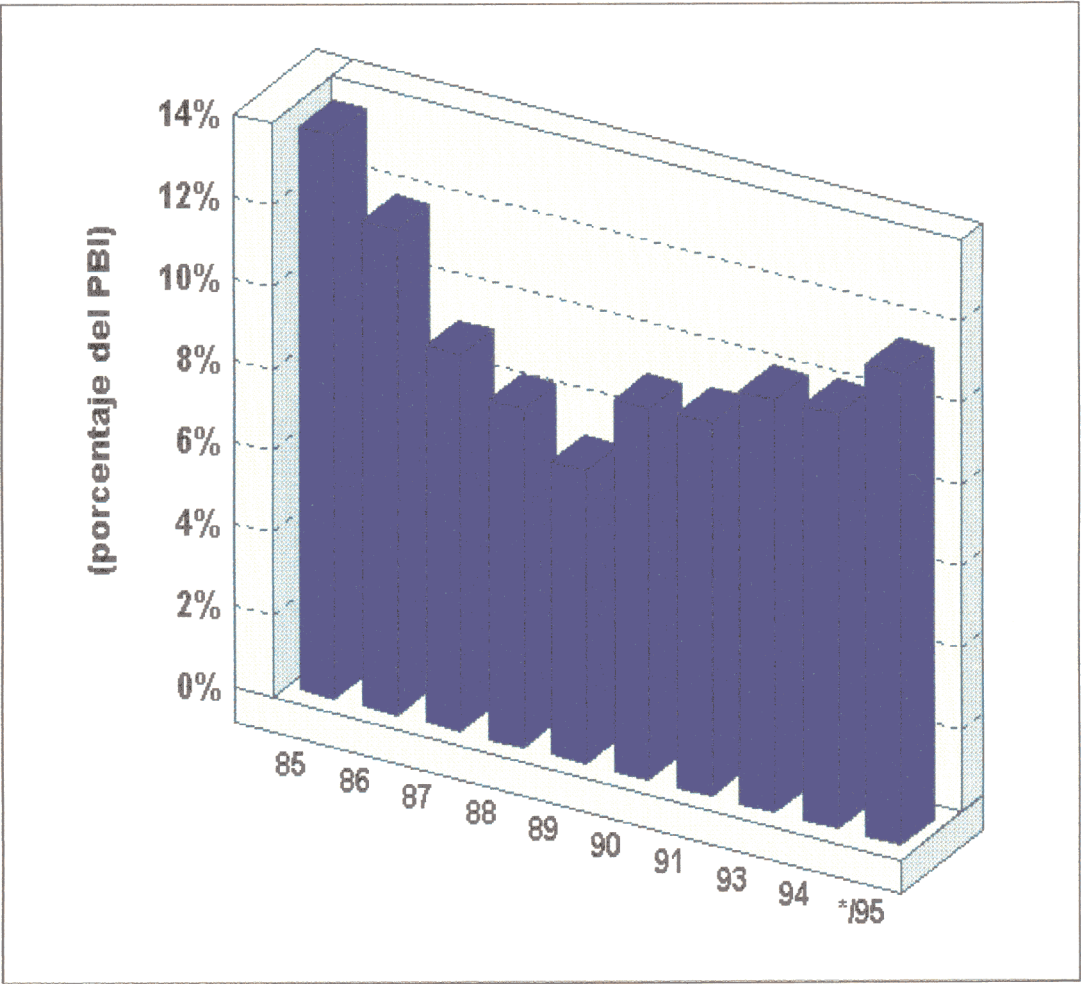
En los últimos años, las medidas aplicadas ha sido la práctica eliminación de los controles de precios y la fuerte reducción de la participación gubernamental en su determinación. Desde los finales de 1989 antes del gobiernos de Fujimori muchos controles habían sido relativizados permaneciendo algunos pocos productos bajo control porque habían dado lugar a la existencia a mercados negros, la efectividad de los mismos para favorecer a los pobres era cuestionable.

#### **1.2.5. Política Salarial y Laboral**

La política laboral 1990-94 se ha caracterizado por minimizar la intervención en la determinación de las remuneraciones en el sector privado; flexibilizar y ordenar las normas que daban el marco legal a fin de permitir a las empresa su ajuste a las nuevas

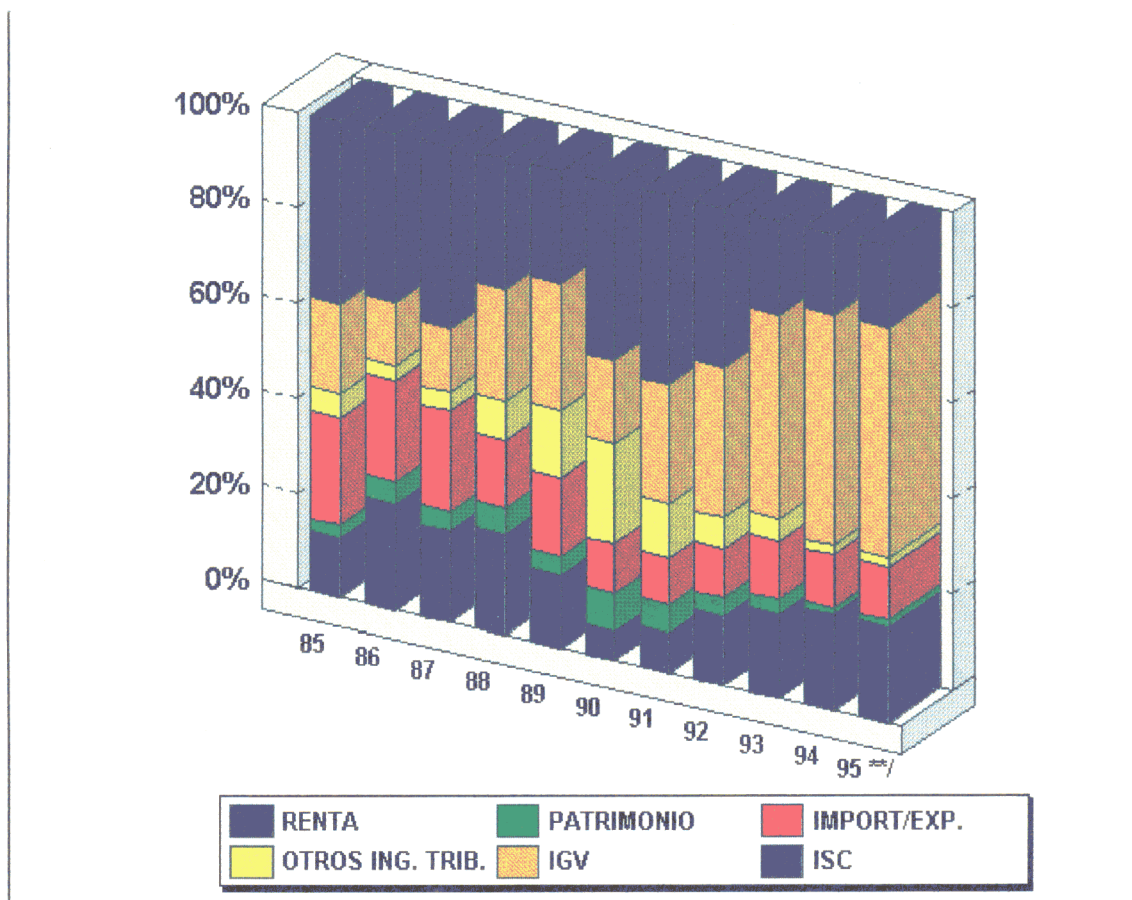
condiciones tanto de corto como de largo plazo. En este contexto, se han promulgado las leyes: de fomento del empleo (D.L. 728) compensación por tiempo de servicios (D.L. 650) modificaciones al régimen común de participación laboral (D.L. 677) Régimen Privado de Pensiones (D.L. 724) y sus probables modificaciones), de Relaciones Colectivas de Trabajo (D.L. 22593).

**GRÁFICO N° 30**  
**RELACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS / PBI**  
**1985 - 1995**



Nota : No incluye FONAVI, IPSS, IPM.  
Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

**GRÁFICO N° 31**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS 1985 - 1995**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL**



\*\* Estimado.

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

En el ámbito laboral del sector público, se ha realizado la reestructuración del aparato estatal y se ha aplicado una política salarial restrictiva determinada por la necesidad de mantener el equilibrio fiscal.

Los estudios, relativos a la pobreza realizados en los últimos años han mostrado sistemáticamente la existencia de una importante proporción de pobreza en las ciudades y entre los asalariados, a diferencia de lo encontrado en estudios de la distribución del ingreso para décadas anteriores. Así tenemos en Lima Metropolitana dentro de los

hogares pobres en (60,1%) de 1985, el (53,4%) en 1990 y el (52,5%) en 1991 y en 1994 llega al 70 por ciento<sup>109</sup>

#### **1.2.5.1. Remuneración Mínima Vital.**

La legislación peruana relativa a la remuneración mínima que pueden percibir los trabajador dependientes data de 1962, habiéndose adoptado diversas denominaciones. Después de dos décadas en las que el salario mínimo fue diferenciado por provincias y actividades fue establecido en nivel único a inicios de la década de los años 80. Leyes adoptadas casi al final de 1989 establecieron niveles más altos para algunas actividades: (25%) mas para los mineros, (50%) más para los deportistas y (200%) más para los periodistas.

En 1990, la remuneración mínima vital (RMV) fue significativamente reajustada, permitiendo que su nivel real se mantuviera en esa coyuntura. 1992 ha sido reajustado en montos que no han compensado la inflación pasada. Debido a eso la remuneración mínima es (65%) del nivel real que tenía en promedio en 1990, que es la cuarta parte del que tuvo en 1980. Para los años 1994 y 1995 (ver Anexo I, Tabla N° 85) la situación no ha variado.

La política de no incremento de la remuneración mínima vital (RMV) ha sido aplicada con el objetivo de desregular el mercado laboral como parte de política de reformas estructurales de permitir en funcionamiento libre de los mercados.

En 1992, el nivel de la remuneración mínima vital que es equivalente a 56 dólares (S/. 72 mensuales). el monto en dólares oculta su capacidad adquisitiva dado que la

<sup>109</sup>

ENNIV 1985 - 86 y ENNIV 1991 - 94.

Cuánto : ENNIV 91, cálculos propios incluye trabajadores del hogar, porcentajes sólo sobre los jefes de hogar miembros de la P.E.A.

moneda nacional se encuentra sobrevaluada. Para 1994 equivale a 128 dólares (S/. 256.00) y en 1995 sigue igual.

Si se hace una estimación con la línea de pobreza per cápita de ENNIV (1991) actualizada por precios, ésta equivaldría en 1992 S/. 455 anuales o S/. 38 mensuales; dado que en las familias urbanas más pobres la tasa de dependencia es de 2,23<sup>110</sup>; ello significa que el ingreso per cápita, si todos los económicamente activos ganan la remuneración mínima vital, es de S/. 22,3 mensuales. Todos ellos estarían en condición de pobreza extrema y con una brecha de más del (70%) de sus ingresos en relación a la línea de pobreza extrema. Si, alternativamente, se supone una tasa de actividad igual a la del promedio urbano -(41%)- el ingreso per cápita correspondiente a la remuneración mínima vital sería de S/. 29,50, que resulta siendo (29%) debajo de la línea de pobreza extrema. Esto explica porque se ha incrementado la población pobre llegando casi al (70%) de la población.

Dentro de los hogares pobres de Lima Metropolitana, el (37,7%) tenían un jefe de hogar obrero en 1985, el (26,8%) en 1990 y el (34,4%) en 1991. Estudios realizados en relación a la inferencia de la RMV en el mercado laboral, la encuesta de sueldos y salarios de Abril 92 para empresa de más de 10 trabajadores en Lima Metropolitana muestra que el (10,5%) de ellos ganaba de menos de 1 hasta 2 remuneraciones mínimo vitales. Así mismo, de acuerdo a la encuesta de hogares de junio de 1991, en la que abarca trabajadores en empresas de todo tamaño, el (5%) de los salarios (excepto trabajadoras del hogar) ganaba menos de una remuneración mínima vital y el (26%) ganaba entre 1 y 2 remuneraciones mínimas vitales y el (26%) ganaba entre 1 y 2 remuneraciones vitales.

---

<sup>110</sup> Incluye como activos a trabajadores ocupados y desocupados; si sólo se incluye a ocupados la tasa sería mayor.

Asimismo, se hace resaltar que para los trabajadores en negociación colectiva y particularmente para los obreros, se observa una sensibilidad de sus salarios reales a los aumentos de la RMV por lo menos en el corto plazo pese a esto toman la fila de la población pobre.

#### **1.2.5.2. Remuneraciones y Empleo en el Sector Público.**

El gobierno actual ha establecido, dentro del contexto de austeridad fiscal, las remuneraciones de los empleos públicos en niveles reducidos, otorgando aumentos por debajo de la inflación. Una encuesta del INEI<sup>111</sup> indica en 1992 de S/. 115 (US \$108) promedio, niveles que se han mantenido prácticamente estables a lo largo de 1993, 1994 y 1995.

En términos de su evolución histórica, este nivel es al rededor de la mitad del que percibían en 1990 y menos de la quinta parte del nivel real de 1988.

Los sueldos públicos se determinan de acuerdo con una escala de cumplimiento general para todas las instituciones del gobierno central, aunque existen algunos sectores que reciben beneficios o ingresos adicionales dentro de esta escala aunque legalmente la RMV sólo se aplica a los trabajadores de la actividad privada, cabe anotar que, en este año, ha habido trabajadores públicos cuyo sueldo ha sido inferior a la Remuneración Mínima Vital. En compensación, el gobierno ha establecido una jornada de trabajo reducida para los empleados públicos, la que actualmente es de 6 horas. Así les da la posibilidad de emplearse y trabajar en otro lugar.

---

<sup>111</sup> Compendio Estadístico Mensual - INEI, distintos números. 1995, no existe dato proveniente de la confiabilidad respecto de los sueldos promedio.

El bajo nivel de los sueldos públicos ha determinado que, en 1985-86, un (11,2%) de los pobres de Lima Metropolitana tenían jefe de hogar que era trabajador público. Este porcentaje subió a (17,3%) en 1990 y fue de (12,6%) en 1991 y se va reduciendo en los últimos años pero en una menor proporción.

En 1992, el gobierno ha decretado un aumento general de remuneraciones en la administración pública, este aumento ha sido de S/.60 para los maestros y funcionarios del sector educativo y los trabajadores del sector salud, mientras para el resto del sector público se ha establecido una remuneración mínima de S/. 130 para los auxiliares S/. 140 para los técnicos y S/.150 para los profesionales adicionales que los diferenciaba del resto, no contamos con una evaluación exacta del aumento con el sueldo promedio que significaría esta medida. Con este aumento los hogares en los que todo los trabajadores ganaran estos sueldos y la tasa de descendencia no fuera mayor al promedio de los hogares pobres, no estarían considerados dentro de la categoría de pobres, sin embargo, se puede llegar a concluir que gracias a estas remuneraciones que, percibe el trabajador del sector público forma la fila de los pobres extremos recientes.

El gobierno también ha desarrollado una política de reducción de personal en la mayoría de sus reparticiones administrativas, bajo el sistema de incentivos y a través de la declaración de condición de excedentes, se calcula que los trabajadores de la administración pública han disminuido de 490 mil a 460 mil. La reducción de personal fue realizada sin elección, por lo cual se ha producido el retiro de las personas más calificadas, con serias implicancias sobre la estructura y eficiencia del Estado y sin un significativo ahorro de gastos.

### **1.2.5.3. Flexibilización del Mercado Laboral.**

Desde 1990, se han promulgado diversos dispositivos legales cuyo objetivo es simplificar el marco legal laboral y así asegurar su coherencia con las reformas económicas adoptadas, iniciándose un proceso de eliminación de rigideces institucionales existentes y/o la disminución de intervención gubernamental . Se busca construir el mercado adecuado para el incremento de la productividad y competitividad de la producción orientada al mercado doméstico como externo, permitiendo un crecimiento necesario para eliminar la pobreza en el Perú.

En relación a la compensación por tiempo de servicios (CTS), se promulgaron diversas disposiciones -que luego fueron recogidas en el D.L. 650- disponiendo el efecto cancelatorio del pago por compensación por tiempo de servicio. Se evita así los costos que resultaban de su carácter no cancelatorio, en particular provenientes del pago a trabajadores con fecha de ingreso anterior a 1962 o con regímenes especiales. Asimismo, busca asegurar la intangibilidad del derecho adquirido de los trabajadores ante la eventualidad de quiebras o cierres, obligando a las empresas a depositar en el sistema financiero (en un plazo máximo de 10 años). En un contexto de liquidez y recesión, la ejecución de esta norma puede haber ocasionado restricciones en capital de trabajo de las empresas.

La Ley de Fomento del Empleo (D.L. 728) reúne en una sola ley modificaciones importantes relativas al mercado de trabajo buscado así sentar las condiciones para que éste se adecúe de un lado, al distinto contexto económico institucional y garantizar que el mercado laboral disponga de mecanismos flexibles y eficientes, para ajustarse a cambios en la actividad privada. Esta ley flexibiliza a la vez que regula aspectos relativos al contrato de trabajo, desde su nacimiento (período de prueba), pasando por

las condiciones (modalidades, duración, determinación de remuneraciones, pago de beneficios sociales), hasta su suspensión y rescisión (despidos, reducción de personal). Si bien esta ley era necesaria y es funcional y coherente con las otras leyes en el ámbito laboral y la política económica en general, no es posible, afirma, que sea generadora el empleo en el corto plazo.

Otras reformas estructurales, en el terreno laboral, han estado destinadas a facilitar la adecuación de los costos laborales al proceso de reformas estructurales. Las principales medidas han sido la anulación de los mecanismos de indexación salarial (vigencia en los sectores textiles y de electricidad) y la prohibición de que se establezca en nuevos pactos y con el D.L. 25593 del 2 de Julio de 1992 la obligación de revisión de todos los convenios colectivos suscritos y que anteriormente eran considerados "Derechos adquiridos" que no podían ser reducidos o eliminados, así como la posibilidad de pactar beneficios sin que estos fueran de por vida<sup>112</sup>.

Estas medidas están orientadas a la reducción de los costos laborales y del pago que por diversos conceptos recibe el trabajador.

No se tiene evidencia empírica del efecto de estas modificaciones sobre los trabajadores asalariados de menores ingresos. Es presumible, sin embargo que los trabajadores con estabilidad más pobres (por ejemplo, los salarios de los trabajadores con negociaciones colectivas son S/. 350 mensuales, (66%) superior a los de sin negociaciones colectiva).

En varios de estos casos, habiendo sido promulgada la norma básica, falta su reglamentación e implementación.

---

<sup>112</sup> Se ha modificado también la legislación que reglamentaba la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y utilidad de las empresas privadas (D.L. 677). Se ha eliminado la obligatoriedad de las empresas de destinar una parte de sus utilidades a aumentar la participación de éstos en los directorios de las empresas, restringiendo su participación a "Comités de Productividad".

En un contexto recesivo, a corto plazo, los efectos de estas leyes podrían haber tenido un impacto negativo sobre el empleo. Como ya se expuso anteriormente, se ha registrado una significativa caída en el empleo formal, la cual podría haber sido facilitada por las leyes promulgadas, aunque ellos no sería sino reflejos de la educación de las empresas al nuevo contexto económico.

#### **1.2.5.4. Sistema de Pensiones.**

El gobierno promulgó en 1992 el D.L. 724 que establece el sistema Privado de pensiones, habiendo posteriormente publicado un ante proyecto de ley que los reemplazaría con varias modificaciones. El nuevo sistema de administración privada de fondos de pensiones empezó a operar en 1993 y todavía no se sabe sus efectos.

El cambio en el sistema de pensiones afecta al principal sistema vigente en el país, regido por el D.L. 19990. Éste incluye obligatoriamente a todos los trabajadores bajo el régimen laboral privado y a los trabajadores públicos ingresados a laborar después de 1944 con algunas excepciones así como aquellos independientes que voluntariamente se haya afiliado, que son muy pocos.

Este régimen es administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social y funciona como un régimen de reparto simple, otorgando pensiones a jubilados y sobrevivientes (D.L. 19990). Este sistema se encuentra incapacitado de otorgar pensiones adecuadas por una serie de factores: no capitalización de sus ingresos, excesivos gastos administrativos, deudas impagas provenientes del gobiernos, disminución en las remuneraciones reales y del empleo formal, etc.

En 1992, a partir de una contribución total del (9%) de la remuneración (6% a cargo de empleador y 3% a cargo del trabajador), la pensión promedio es de S/. 105 mensuales para 280 mil pensionistas (jubilados y sobrevivientes). Las pensiones más bajas sin embargo están en S/. 80 mensuales muy similares a la RMV y que para una tasa de dependencia llevaría al hogar a ser clasificado como pobre. De los hogares de Lima el (14%) tuvo un jefe de hogar no económicamente activo en 1985 - 86, porcentaje que se elevó a (17,9%) en 1991<sup>113</sup> y que podría estar reflejado en buena parte de los hogares de trabajadores jubilados.

El nuevo régimen de administración privada de pensiones, proyectado sobre la base del modelo chileno, funciona a partir de la acumulación de aportes obligatorios y voluntarios del trabajador en una cuenta de capitalización individual. Tiene las ventajas de favorecer una dinamización del mercado de capitales -con sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo- y de establecer un incentivo al ahorro previsional voluntario vinculado estrechamente a aportes a beneficios.

Sin embargo, siguiendo al anteproyecto de ley publicado, se observa algunos problemas que este cambio de sistema traería en términos de pobreza y distribución del ingreso; que sería los siguientes :

- No se garantiza una pensión mínima, en Chile cálculos señalados que hasta el (37%) de los trabajadores podrían necesitar que el Estado complemente sus fondos por no alcanzar esta pensión mínima con sus propios fondos.
- La obtención de una adecuada Tasa real de rentabilidad constituye una variable crítica para la obtención de una pensión adecuada en un contexto de inestabilidad en el sistema financiero. No se garantiza una rentabilidad mínima, también a diferencia de

---

<sup>113</sup> Cuánto S.A., Encuesta Nacional de Niveles de Vida de esos años, cálculos propios.

Chile donde el Estado si otorga esa garantía.

- El cobro de una cuota fija por parte de las administradoras de fondos de Pensiones (AFP) hace que, porcentualmente, se cobre más a los trabajadores de menores ingresos, disminuyendo la rentabilidad neta de su cuenta individual frente a los trabajadores de mayores ingresos.
- El "Bono de Reconocimiento" que el Estado otorgará reconociendo sus aportes para los trabajadores actualmente cotizantes al IPSS que opten por trasladarse al sistema privado incorpora un "factor de castigo" del (60%). Además será calculado considerando los aportes efectuados a la fecha de vigencia de la Ley, con los que los trabajadores que opten por trasladarse posteriormente perderán sus aportes durante ese lapso, siendo probable que por imperfecciones en la información y menor nivel educativo sean los trabajadores de menores ingresos.
- El actual sistema de reparto, aunque permite inequidades y prácticas destinadas a obtener los beneficios del sistema sin aportes correspondientes, por otro lado favorece a los trabajadores de menores ingresos.

Adicionalmente, el cambio de sistema implica que el Estado tendrá que cubrir un muy significativo déficit en el Sistema Nacional de Pensiones, que se estima entre (0,2%) y (0,3%) del PBI para porcentajes moderados de traslado de cotizaciones del régimen privado.

#### **1.2.6. Política Crediticia.**

La Política Crediticia se ha caracterizado por ser fuertemente restrictiva, producto de la política de limitar el crecimiento de la masa monetaria como mecanismo de control de la inflación. Esta restricción ha estado centrada en crédito neto al sector público, que

en Julio de 1990 era el (44%) del crédito total y al 30 de setiembre de 1992 era negativo en más de S/. 380 millones. El crédito real del sistema bancario al sector privado en términos reales se ha elevado en (84%) entre julio de 1990 y julio de 1992, básicamente debido al mayor crédito en moneda extranjera<sup>114</sup>.

En términos institucionales, la política llevada a cabo ha consistido en la eliminación de las regulaciones de tasas de interés máximas y coeficientes de cartera, y la liberalización del sistema financiero permitiendo la entrada de capitales extranjeros, la banca múltiple y estableciendo la igualdad de condiciones entre todas las modalidades de bancos.

Por otro lado, existía la banca de fomento a través de la cual el Estado asignaba créditos, con fondos provenientes del programa monetario del Banco Central y de ayuda externa. Estos ascendieron en 1985 a US \$ 870 millones (43% del total de créditos al sector privado del sistema bancario), y en Junio de 1990 fueron un total de US \$ 360 millones (34% del total de créditos al sector privado del sistema bancario). En 1992, era sólo 18% del total, correspondientes a deudas antiguas y en muchos casos vencidas, ya que a finales de 1992 la Banca de Fomento fue desactivada.

En cuanto al crédito de fomento, el más importante y mas estudiado ha sido el crédito agrícola, que representaba el (46%) de estos fondos de fomentos en junio de 1990. Según Escobal y Briceño<sup>115</sup>, el crédito agrícola entre 1985 y 1990 ascendió en total a cerca de US \$ 2,950 millones. Entre 1985 y 1988 estos créditos representaron un subsidio financiaron por tasas de interés y en la que hay una alta incidencia de pobreza extrema. El mayor porcentaje de subsidio fue recibido por los agricultores arroceros,

---

<sup>114</sup> Banco Central de Reserva del Perú. Memorias 1990 a 1992, pág. 26.

<sup>115</sup> Se mantienen formalmente tasas nominales de interés máximas establecidas por el BCR, que son las que existían al final de la hiperinflación y tienen por ello un nivel muy superior al del mercado.

algodoneros y maiceros de la costa, ya que aunque se les cobraba tasas de interés, éstas eran bajas y recibían en muy alta proporción de los préstamos.

El gobierno actual otorgó, en cuanto al crédito agrícola, US \$ 120 millones para la campaña 1990/91, a tasas de interés reales positivas y sin programas preferenciales para ninguna zona del país, habiendo luego establecido un programa de dolarización de estas deudas para rebajar los pagos, que se habían convertido en incobrables dadas las tasas de interés y la crisis del agro. Para la campaña 1991/92, se ha asignado algunos fondos con muchos retrasos (en abril de 1991 hasta US\$ 100 millones), al mismo tiempo que se producía un cambio institucional, desapareciendo el Banco Agrario (que debe ser reemplazado por un banco nacional de fomento hasta hoy no operativo) y planteándose el funcionamiento de Cajas Rurales -aún inexistentes y la asignación del crédito mientras tanto por los Fondeagros- poco operativos. Esto ha llevado a que el crédito agrícola para la campaña 1991/92 haya sido muy reducido, aumentando en la campaña complementaria<sup>116</sup>.

Existen diversas trabas para que el nuevo esquema de financiamiento agrícola pueda desarrollarse plenamente. A pesar de que simultáneamente se han levantado las restricciones legales existentes para la entrada de la banca comercial al agro (particularmente la posibilidad de que obtengan la tierra como prenda y la apertura del mercado de tierras), hay otras trabas como los altos costos de transacción por ser parcelas reducidas en su mayor parte, el riesgo por la violencia y los cambios climáticos, la inexistencia de un mercado de tierras en funcionamiento que permita hacer efectiva la prenda agrícola, y la ausencia de infraestructura y organización institucional financiera

---

<sup>116</sup> Los datos estadísticos los hemos sacado de :  
INEI, Anuario Estadístico (1990 -1995).  
Banco Central de Reserva del Perú, Memorias varias.

adecuada. El alto riesgo también ocasionaría la reticencia de los campesinos y productores agrícolas a endeudarse bajo estas condiciones.

Los otros fondos de fomento, que también representaron subsidios importantes, no se asignaban a productores particularmente pobres. El Banco Minero destinaba la mayor parte de las principales empresas del país. El Banco Industrial administraba fondos dirigidos a pequeñas industrias y también a grandes industrias, pero su impacto sobre grupos pobres no ha sido estudiado; posiblemente los pequeños industriales no estarían entre los grupos más pobres del país, a diferencia de muchos informales o microempresarios. Estos bancos desaparecieron con el actual régimen.

La política de restricción crediticia y de control de la inflación ha llevado a tasas de interés en el sistema financiero positivas en términos reales, después de varios años en los que los controles de tasas de interés existentes y la inflación las habían llevado sistemáticamente a niveles negativos. La existencia de tasas de interés negativas en el sistema financiero habría desfavorecido a los hogares con capacidad de ahorro limitada (que probablemente no fueran los hogares pobres) para los que otras alternativas de colocación de sus fondos -como la Bolsa de Valores- tendrían mayores costos de información y acceso que para quienes tienen mayores niveles de riqueza. Estos se habrían visto favorecidos también porque podían acceder al crédito al presentar mejores garantías y menores costos unitarios de administración para el sistema financiero. La reversión de esta situación habría actuado en sentido contrario, teniendo un sentido redistributivo progresivo aunque sin favorecer a los sectores más pobres.

### **1.2.7. Política respecto de las Tierras Agrícolas**

En el Perú se llevó a cabo, a inicios de la década de los 70, una Reforma Agraria

que estableció límites máximos de propiedad de tierras agrícolas, expropió la tierra a los latifundios y la convirtió mayoritariamente en cooperativas de agricultores, pero dejó fuera de la misma a la mayoría de los campesinos y no fue acompañada de políticas destinadas a elevar la productividad y resolver las demás trabas (comercialización, transporte, etc.) para el desarrollo del agro. Como producto de esta Reforma Agraria, se establecieron disposiciones legales y constitucionales que impedían la entrada de sociedades anónimas al agro (obligan a la conducción directa), así como prohibían la venta y prenda de la tierra. A lo largo de la década de los 80s, muchas de las cooperativas fueron parcelándose bajo presión de los propios agricultores.

La política adoptada frente a la tierra ha consistido en eliminar las restricciones legales al ejercicio de los derechos de propiedad, permitiendo que cualquier forma empresarial posea tierras y que éstas sean vendidas y prendadas libremente. Los límites de extensión de propiedades de tierra inafectables se elevó en la costa de 150 Has. a 250 Has., que para tierras eriazas que se habiliten se eleva a 2,000 Has.

Cabe señalar que la problemática de la tierra una gran heterogeneidad en el Perú siendo muy variadas la calidad de la tierra, su accesos al agua, las formas de organización empresarial para conducirla.

Para que la tierra pueda ser efectivamente transada en un mercado eficiente, se requiere de derechos de propiedad establecidos y sostenidos por el Estado. Sin embargo, la mayoría de las tierras en el Perú no tienen esos derechos legales claramente definidos, existiendo además los problemas de la violencia política y social y la existencia de tierras comunales que tornaría más compleja la situación. Por otro lado, la inexistencia de un mercado de capitales desarrollados, que es más ayuda en el campo, otorga un poder monopsonico en el mercado de tierras a quien posea recursos financieros

suficientes. Adicionalmente, el valor de la tierra depende críticamente de recursos y servicios públicos complementarios a la misma que permitan su explotación en forma rentable, tales como agua, carreteras, infraestructura de comercialización y apoyo tecnológico que en el Perú son muy escasos.

Debido a las razones señaladas, si bien la liberación del mercado de tierras constituye un requisito previo para la entrada de la inversión privada que hace que la misma no se produzca en forma generalizada, lo más probable es que esta inversión no se dé en zonas rurales más pobres del país como la Sierra, donde las restricciones de agua, infraestructura y violencia política y social son más agudas. Adicionalmente, las condiciones actuales a los otros factores de producción, podrían llevar a mediano plazo a una reconstrucción de las tierras.

#### **1.2.8. Política Respecto de la Tecnología Agropecuaria.**

Diversos estudios<sup>117</sup> han establecido que en el país existe un amplio margen para el incremento de la productividad de los campesinos serranos, que forman uno de los grupos entre los que la extrema pobreza está más extendida. Bastaría que las zonas más atrasadas utilizaran la tecnología de zonas más modernas, para que su productividad y sus ingresos se multiplicaran por cuatro. Se han mostrado además que este cambio tecnológico es posible, siendo el nivel educativo y la cercanía a los mercados factores importantes para su adopción.

Un indicador de la importancia que tiene esto sobre la pobreza es el hecho de que los campesinos pobres utilizan sustancialmente menos fertilizantes y pesticidas y tiene menor acceso a servicios de extensión agropecuaria, que los no pobres.

---

<sup>117</sup> Estudios realizados por Cotler : "Desarrollo Campesino en los Andes", Instituto de Estudios Peruanos, 1985.

El gasto público, dedicado a la investigación y extensión agropecuaria, se ha mantenido en niveles bastantes reducidos. En 1991, el gasto del Instituto Nacional de Investigación y Apoyo Agropecuario fue de S/. 2 millones 627 mil, equivalente a menos de US. \$ 3 millones y medio. En términos reales, este gastos ha aumentado ligeramente en lo que va de 1992.

Adicionalmente, el gobierno ha planteado una reformulación de la política de investigación agropecuaria, promoviendo que los propios productores agropecuarios organicen sus centros de investigación y extensión. Organismos financieros por aportes obligatorios no estatales existen para algunos cultivos.

## **2. EFECTOS SOCIALES DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA**

En los últimos años, en todos los países del Mundo Occidental, se asiste a una toma de conciencia generalizada en crisis de lo público. Lo que hace 50 años fue la expresión de entusiasmo hacia la empresa pública como instrumento de nuevo Estado Social. En las últimas décadas se ha visto hecho realidad en muchos países ese camino a la inversa hacia las formas privadas de propiedad, gestión, prestación de servicios.

El replanteamiento de los fines del Estado y sobre todo, de los medios que éste tiene que poner en juego para resolver los problemas de la vida colectiva es hoy general en todo el mundo, de lo que no se escapa el Perú.

Ahora bien, veamos qué efectos ha tenido la economía del Sector Público en el Perú. Analizaremos los más puntuales, aquellos que tienen que ver con el estudio que estamos realizando.

## 2.1. Empleo.

La recesión ha afectado significativamente los niveles de empleo: entre Julio de 1990 y Julio de 1992, este registra una tendencia claramente negativa, disminuyendo en las empresas privadas de Lima Metropolitana en 15 por ciento en el sector industrial, en 24 por ciento en el sector comercial y en 18 por ciento en el sector de servicios. Estas cifras, provienen de la estadística mensual recopilada por el Ministerio de Trabajo, se refieren a empresas de más de 100 trabajadores; otra información referente a empresas de más de 10 trabajadores muestra tendencias similares. En los años 1993, 1994, 1995, la situación del empleo se ha tornado más crítica por haber un alto porcentaje de parados y, qué decir de la población pobre<sup>118</sup>.

El ajuste en materia de costo de mano de obra de las empresas se ha realizado también en el empleo, y no exclusivamente a través de la caída en la remuneraciones, como sucedía en anteriores crisis. Ello puede atribuirse a diversos factores: la agudización de los problemas financieros en muchas empresas privadas (algunas han cesado sus operaciones temporal o definitivamente), la reciente flexibilización de los procedimientos y posibilidades de despido y los niveles bajos a los cuales se han ajustado las remuneraciones impedirían un ajuste fuerte adicional de éstas. Así, se estaría compensando lo que sucedería anteriormente, cuando una legislación restrictiva en materia de estabilidad laboral impedía a las empresas ajustarse por este lado y las forzaba a hacerlo casi exclusivamente por el lado de las remuneraciones. Es necesario considerar que algunas empresas estatales (incluidas en la estadística reseñada por estar bajo el régimen laboral privado) se ha aplicado políticas de racionalización, y no pocas han dejado de funcionar.

---

<sup>118</sup> Datos estadísticos de la Oficina de Información del Ministerio de Trabajo, 1990 a 1994, "Sobre Empleo".

En relación a los niveles de empleo globales, se carece de estadísticas relativas a desempleo para 1992. La última estadística oficial existente, proviene de la Encuesta de Hogares para la Medición de Niveles de Empleo del Ministerio de Trabajo, correspondiente a Julio/Agosto de 1991. En esa encuesta de 1991, no muestra un aumento significativo en el nivel del desempleo. A esta fecha, sin embargo, los índices de empleos mostraban una reducción que no era tan pronunciada: respecto a Julio de 1990, esta reducción era de 5 por ciento en la industria, del 9 por ciento en el comercio y de 7 por ciento en los servicios (es decir, apenas la tercera parte de su caída total). Aún, así, la inexistencia de mayor desempleo registrado en 1991, parece deberse a un porcentaje importante de desempleo oculto, ya que la tasa de actividad (proporción de personas de 14 años y más que son económicamente activas, es decir, trabajan o buscan trabajo) se ha reducido, luego de varios años de estar alrededor de 60 por ciento, a 56 por ciento. Esta reducción en la tasa de actividad ha afectado a ambos sexos.

La encuesta de Hogares para 1991 también indica que, a pesar de la caída señalada en el empleo en grandes empresas, el nivel de asalariamiento de la PEA ocupada no se ha reducido. Ello indica que la reducción del empleo en este sector se ha reflejado, tanto en un mayor desempleo oculto como en una mayor ocupación en pequeñas empresas antes que en actividad independiente.

Por otro lado, los desempleados, aunque no hayan aumentado en proporción respecto a la población total, sí han pasado a aumentar su importancia en la pobreza urbana. Siguiendo las ENNIV, en 1985, apenas 1,4 por ciento de los hogares pobres tenía un jefe de hogar desempleado; este porcentaje subió a 3,0 por ciento en 1990 y a 4,3 por ciento en 1991. En otras palabras, los desempleados son ahora más pobres que antes.

## **2.2. Sueldos y Salarios**

Los salarios y sueldos reales promedio percibidos por los trabajadores en empresas de más de 10 trabajadores, tras una fuerte reducción en Agosto de 1990 (más del 50 por ciento), fueron recuperándose con rapidez en los meses siguiente y paulatinamente - pero en forma sostenida - durante 1991<sup>119</sup>.

En diciembre de 1991, los niveles de sueldos eran 8 por ciento menores y los salarios 2 por ciento mayores a los del primer semestre de 1990 (cuando los salarios se encontraban 60 por ciento por debajo de los de 1980). En el presente año, sin embargo, los efectos de la prolongada recesión aunado con una menor capacidad de negociación de los sindicatos, ha producido un deterioro en el nivel promedio de los salarios y sueldos, que entre diciembre de 1991 y junio de 1992 han caído en 10 y 3 por ciento, respectivamente, continuando en 1993 y 1994 su caída.

Debe remarcarse, sin embargo, que estos datos se refieren únicamente a empresas de más de 10 trabajadores, las que, como se señala en el acápite anterior, han venido reduciendo su importancia dentro del total de asalariados de Lima Metropolitana. Dado que una mayor proporción de asalariados está siendo empleada de establecimientos más chicos, y que éstos tienen una remuneración promedio menor, esta recomposición estaría llevando a una reducción en los sueldos y salarios promedio que no está siendo captada por la estadística oficial.

## **2.3. Precios Agrícolas e Ingresos Campesinos.**

En cuanto al nivel de precios de los productos agrícolas, que sirven de base para el

---

<sup>119</sup> Datos estadísticos de la Oficina de Información del Ministerio de Trabajo, 1990 a 1994, "Sobre Sueldos y Salarios".

ingreso campesino, un índice de precios agrícolas en chacra<sup>120</sup> deflatado por el IPC de Lima muestra que a Abril de 1992 este índice era 43 menor que en Julio de 1990. El índice para la papa era 31 por ciento menor, para el arroz 28 por ciento y para el trigo 54 por ciento menor. En la ciudad, en cambio, el índice de precios al por mayor de productos agropecuarios, en relación al índice general de precios al consumidor se había deteriorado 15 por ciento en ese mismo período, y el índice de precios en los márgenes de comercialización, principalmente entre los productos en chacra y los mayoristas de Lima, cuya explicación en parte podría encontrarse en un encarecimiento del transporte producto del alza de los combustibles; pero también en la mantención del terrorismo y de la delincuencia común en el ámbito rural, el deterioro de las carreteras y el mayor poder monopsonico que estos sucesos podrían haber generado a los comerciantes mayoristas.

El otro componente de los ingresos campesinos, los niveles de producción, también ha mostrado una contracción. El Valor Bruto de la producción agrícola creció 0,5 por ciento en 1989, cayó en 23,6 por ciento en 1990, y en 1991 cayó adicionalmente en 0,2 por ciento. La producción de papa, principal producto de los campesinos serranos pobres cayó en 20 por ciento en 1989, en 32 por ciento en 1990 y se recuperó en 26 por ciento en 1989. El PBI agropecuario cayó 3,7 por ciento en 1989, cayó 8,9 por ciento en 1990 y creció 2,2, por ciento en 1991, siendo su nivel todavía 10 por ciento menor que en 1988.

Un cálculo de los ingresos reales de los productores agrarios, a partir de las cifras anteriores, indica que éstos cayeron 50 por ciento en 1989, 61 por ciento más en 1990 y 27 por ciento más en el período Enero-Setiembre 1991. Para la papa, la evolución de los ingresos es de más 5 por ciento en 1989, menos de 82 por ciento en 1990 y más 9 por

---

<sup>120</sup> Ministerio de Agricultura, Oficina de Estadística. Índice elaborado por CEPES-Agrodata, incluye los siguientes productos agrícolas : frijol seco, papa, trigo, maíz amarillo duro, sorgo, maíz amiláceo, café, soya, algodón, arroz.

ciento entre Enero-Setiembre de 1991. También se hace un cálculo de rentabilidad más global para distintos tipos de agricultura (clasificada como moderna, tradicional e intermedia), que incluye los ingresos por venta de fuerza de trabajo y los insumos utilizados, y se encuentra que la caída de rentabilidad global hasta mediados de 1991 era de 1,2 por ciento para la región moderna y de 1,5 por ciento para las otras dos. En los años 1993-95, no se observa ninguna mejora a los ingresos de los campesinos, ni a los precios agrícolas.

#### **2.4. Desigualdad y Pobreza.**

Los efectos de la política económica han recaído severamente en la población pobre y ha llevado a altos porcentajes de población no pobre a la situación de pobreza como se ha analizado en el Capítulo Segundo. Los datos estadísticos revelan que en 1994 la mitad de la población peruana, es decir 11.5 millones de personas aproximadamente, se encuentran viviendo en situación de pobreza. O sea, la proporción de pobres equivale al 49.6 por ciento de la población total del país. Así mismo, la población que vive en pobreza extrema (aquellos que ni siquiera logran alimentarse adecuadamente) representa alrededor de 4,7 millones, lo cual significa que 1 de 5 personas, padece de hambre.

Las condiciones de vida de las personas se han agravado en la última década. La pobreza aumentó en 8 puntos porcentuales entre 1985 y 1994, mientras la pobreza extrema lo hizo en cerca de 2 puntos porcentuales.

La población rural es la más afectada, el 68 por ciento vive en situación de pobreza. La población urbana tiene una menor proporción relativa de pobres, 42 por ciento. En Lima Metropolitana el 38 por ciento de sus habitantes. Entonces la mitad aproximadamente del total de pobres se concentra en la sierra rural y en la capital del país.

Sin embargo, es importante remarcar que hay lugares donde viven peruanos al margen de todo lo que acontece en la sociedad civil. Son lugares en donde no llega ninguna ayuda desde el Estado y les falta de todo, esencialmente medios de comunicación como transportes. Estos pueblos viven su propia realidad y forman parte de la masa de la población pobre.

Por lo descrito queda demostrado que en el Perú existen grandes desigualdades sociales expresadas en los aspectos económicos, sociales, políticos y geográficos<sup>121</sup>. Y, como consecuencia, de las políticas económicas aplicadas desde el Estado se ha acentuado más y que ha marcado una situación de desigualdad y pobreza.

### **3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES.**

#### **3.1. A nivel de la Población.**

La población encuestada opina que las políticas económicas aplicadas por el gobierno han sido negativas un (75%), la población pobre y un (90%) la población pobre en las última décadas (Ver Gráfico N° 32).

¿En cuál de los períodos 1980 a 1985; 1985 a 1990; 1990 a 1995 se ha dado la mayor crisis?

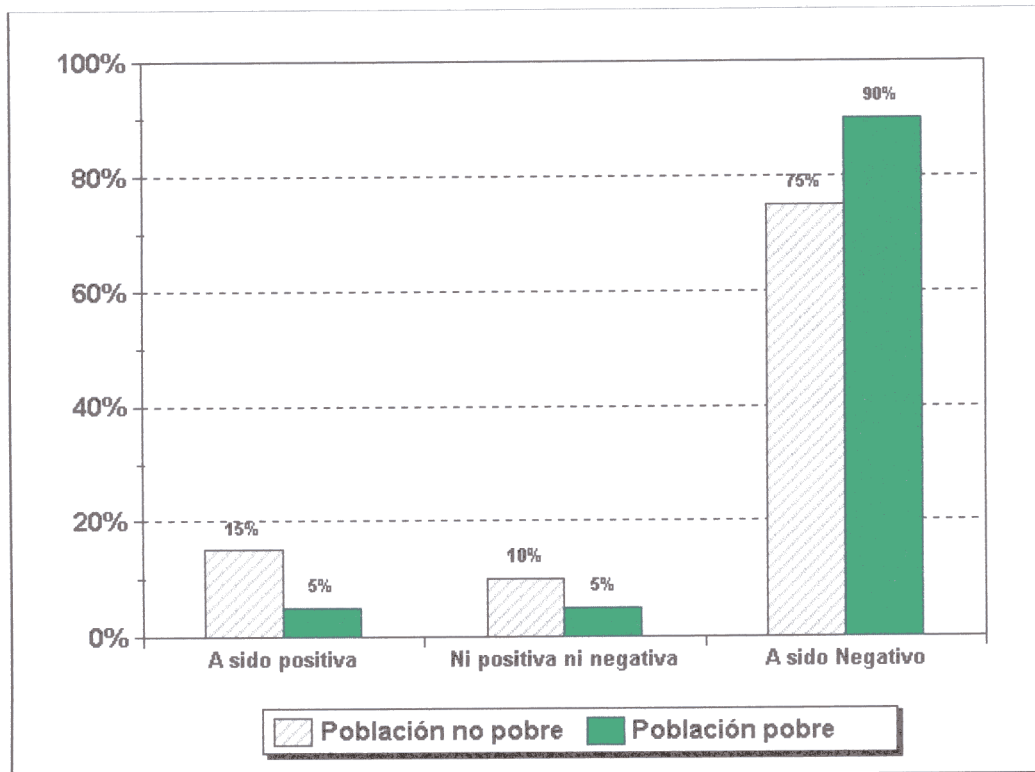
---

<sup>121</sup> Cuando nos referimos que hay una desigualdad geográfica, está en relación a que hay regiones que se favorecen más por el gobierno central y otros ni siquiera la tienen en cuenta.

## GRÁFICO N° 32

### OPINIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO

(1980-1995)

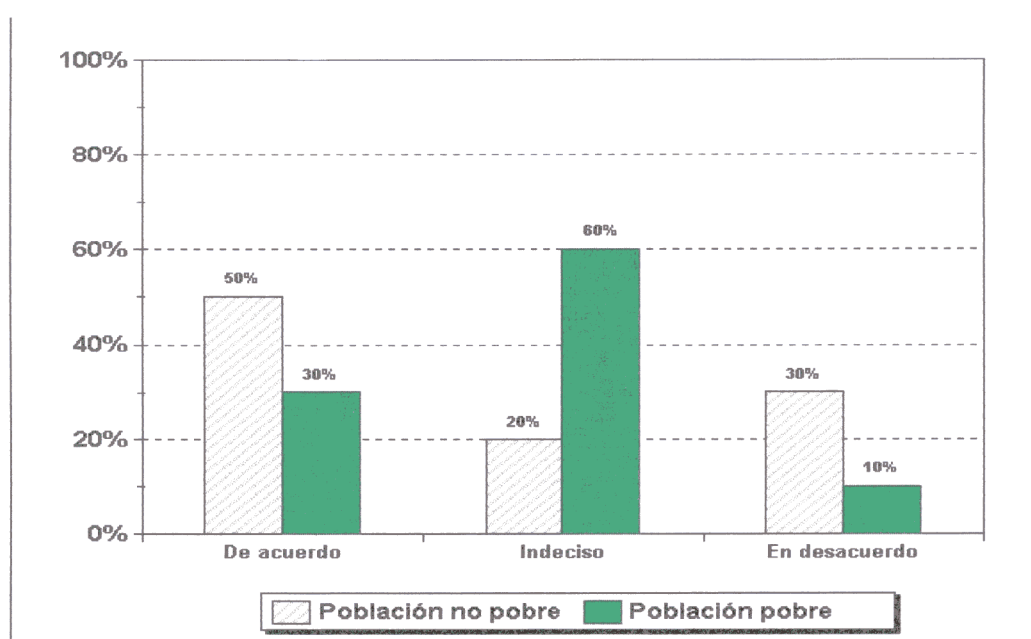


Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La respuesta unánime es que el período de mayor crisis económica fue el período 1985 a 1990, en que se acentuó la desigualdad social y la pobreza. El período 1980 a 1985 fue donde se inició la crisis económica y el terrorismo; en el período 1990 a 1995 se vive todavía una situación de crisis económica, pero hay luz, aunque hay pobreza, por las medidas adoptadas por el actual gobierno a través de su Programa de Estabilización, aunque siguen vigentes las altas tasas de desocupación y es muy lenta la recuperación de las remuneraciones reales hay cierta esperanza en la población de que la situación cambiará y tienen confianza en el actual Presidente.

En relación al sistema impositivo actual, hay un porcentaje que opinan que están de acuerdo (50%) de la población no pobre y un (30%) de la población pobre frente a un (60%) de la población pobre, esta indecisa y un (20%) de la población no pobre. también hay un porcentaje mínimo de la población pobre (10%) que están en desacuerdo y un (30%) de la población pobre (Ver Gráfico N° 33).

**GRÁFICO N° 33**  
**OPINIÓN SOBRE EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

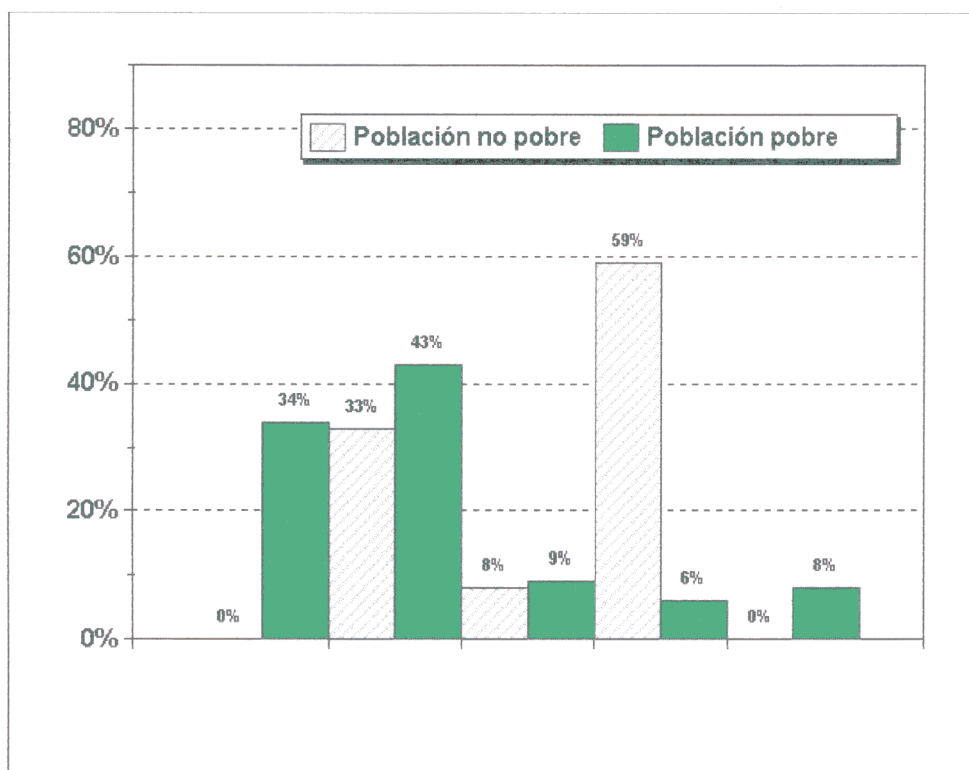
Pero hay una actitud generalizada que todos pagen los impuestos y que se ha de hacer en proporción a su situación económica.

En cuanto la opinión de la población en relación a si existe fraude fiscal: un porcentaje (77%) de la población pobre está muy de acuerdo y de acuerdo que existe fraude fiscal frente a un (59%) de la población no pobre que asegura no existir fraude fiscal (Ver Gráfico N° 34).

## GRÁFICO N° 34

### OPINIÓN A LA PROPOSICIÓN “EXISTE FRAUDE FISCAL EN LOS GRUPOS DE EMPRESARIOS Y LOS PROFESIONALES”

(1994-95)



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

### 3.2. A Nivel de los Especialistas.

Tras un análisis de las respuestas de la entrevista presentamos en forma unánime sus respuestas:

**¿Cuáles son los efectos sociales de la política macroeconómica que se está dando actualmente en el Perú y que hay sobre el sistema impositivo?**

Actualmente en el Perú, la política macroeconómica ha generado:

- Una alta tasa de desempleo.

- El poder adquisitivo de la población ha disminuido que ha llevado a grandes sectores de la población a una situación de pobreza, siendo la población rural la más afectada y luego la población urbana.
- Tampoco dichas políticas están favoreciendo una adecuada descentralización que llevaría al desarrollo del país.
- No se ha logrado el desarrollo humano, es decir, el entorno social, pese a que el gobierno destaca una reducción de la pobreza.
- El gobierno no ha logrado un mejor resultado del gasto social. El manejo centralista de los recursos del Estado no ha permitido estimular el surgimiento ni menos la consolidación de entidades locales capaces de impulsar alternativas de producción acordes con su realidad.
- Crecimiento de las poblaciones marginales y disminución del ingreso promedio de la clase media y baja.

El incremento de la informalidad y el empobrecimiento de muchas familias, el continuo crecimiento poblacional en donde el Estado no toma las debidas disposiciones, son los indicadores de la política económica en marcha.

En síntesis, la política económica implementada por el gobierno actual tiene dos efectos:

1. Recesión económica preocupante, dado que después de 5 años consecutivos de ajuste con las reglas del Fondo Monetario Internacional (FMI) no se ha podido reactivar la economía.
2. Los efectos sociales han sido desastrosos ya que se han empobrecido alrededor del (80%) de la clase media.

El gobierno destaca que, entre 1991 y 1994 , se ha logrado reducir el número de

pobres del (55%) al (48%); situación que no es cierta. Los ciudadanos de los pueblos olvidados tienen, suficiente capacidad para discernir que no basta un simple Centro Médico, una pileta de agua o un local escolar para salir de su secular atraso y subdesarrollo.

En cuanto a la equidad del sistema impositivo, el gobierno trata de lograr una igualdad en lo que respecta a la tributación pero se les escapa de las manos aquellos que en realidad deberían tributar. Es importante que la equidad del sistema impositivo debe darse de acuerdo al nivel de ingreso que presentan los diversos sectores sociales, además de algunas condonaciones a sectores o instituciones de bienestar social. Se sabe que el sistema impositivo tiene como impuesto líder al I.G.V. , a pesar de las evasiones que las propias autoridades estiman dentro del orden de los 4 ó 5 puntos porcentuales del PBI en los últimos años, dicho impuesto no tiene en cuenta el tipo ni la condición social por lo que resulta un impuesto que afecta mayormente a los más pobres y así no se puede dar la equidad social respectiva. Esto también nos dice que hay fraude porque sólo un sector tributa en el Perú.

### **¿Cómo percibe el reordenamiento de la concentración y distribución del ingreso?**

Con poca esperanza de alivio a esta crisis puesto que los ingresos obtenidos por el gobierno tienen como prioridades aliviar el problema financiero (deuda externa e interna) y, en menor proporción, el bienestar social.

El reordenamiento de la concentración del ingreso se logró a través de la política de liberalización del gobierno, lo que a su vez ha traído graves consecuencias; una de ellas es privatizar sin tener en cuenta la seguridad nacional y mantener un tipo de cambio controlado.

Por otro lado, la distribución del ingreso debe tener en cuenta las prioridades y éstas deben estar orientadas hacia los servicios primordiales como educación, salud, vivienda, etc., a fomentar el empleo; a descentralizar el Perú.

### **¿Qué objetivo tienen los impuestos y cómo se deben de utilizar?**

Los impuestos tienen como objetivo proveer de bienestar suficiente a los sectores sociales que conforman el país y con mayor prioridad a los sectores más pobres.

Se deben de utilizar para la consecución de los propósitos legítimos del gobierno proporcionando bienestar y seguridad a la población y su territorio.

La reorientación del ingreso debe hacerla de acuerdo con las prioridades del país, creando pequeños proyectos generadores de empleo, una infraestructura que apoye la inversión privada en los sectores productivos entre otros, una mejora de la administración con una adecuada descentralización priorizando la educación, salud y empleo de dichos sectores.

En definitiva, como comentario a todo lo explicado, el Perú de los próximos años necesita un proceso de reinserción interna, en el que la primera prioridad se otorgue a la generación de puestos de trabajo y a la erradicación de la pobreza. Es imposible pretender vivir en una economía de mercado con el 50 por ciento de la población sin capacidad de poder satisfacer sus necesidades mínimas. Difícilmente el crecimiento económico y la modernización serán duraderos si no hay una estabilidad social mínima. La inversión en recursos humanos debe ser el eje central del programa económico; para lograr mayores niveles de salud, educación y nutrición se debe producir más y por ende se vivirá mejor. En este marco, el sector agrario requiere ser relanzado, no sólo porque proporciona la base alimentaria, sino porque es una importante fuente de empleo principalmente para aquellos

que fueron desplazados por la violencia.

Por otro lado, la lucha contra la pobreza no requiere de dádivas o subsidios, que en muchos casos contribuyen a perpetuarla, sino de una reforma profunda y sincera del marco económico y social. Para eso es necesario la consolidación de un Estado mucho más fuerte y menos burocrático y con más estrategia y moderno.

Finalmente, cabe destacar que el Perú de hoy cuenta con todas las condiciones favorables para poder asumir los nuevos retos que plantea la economía del siglo XXI y así, ser un país próspero.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA**

#### **INTRODUCCIÓN**

En este Capítulo, analizaremos la situación del gasto social y los programas de alivio a la pobreza. Hemos demostrado en el Capítulo anterior que las políticas económicas aplicadas desde el Estado han contribuido más a la situación de desigualdad social y a la pobreza en el Perú. Política económica que muestra un PBI per cápita bajo; crecimiento de precios (inflación) elevados (3% promedio en 1993); precios y tarifas públicas atrasadas; baja e inelástica presión tributaria; preocupación creciente por la baja recaudación; balanza en cuenta corriente deficitaria; saldo de balanza comercial negativa; deterioro de la relación ahorro inversión, basado en una caída constante del ahorro; incremento de la deuda pública externa; crecimiento del empleo y subempleo; incremento de la PEA; pérdida considerable del poder de la compra; tipo de cambio real rezagado; alto costo relativo del crédito bancario; escasas condiciones para incrementar; deterioro sistemático de los indicadores de educación, vivienda, salud y criminalidad; el proceso de privatización no adecuado; todo ello acompañado de una todavía deficiente administración y gestión pública, que no tiene una perspectiva clara de tipo de Estado que se pretende construir. Sin embargo, por el programa de estabilización económica aplicado por el actual gobierno iniciado en el período 1991-1995, en cierta medida se ha controlado la inflación (a costa de muchos sacrificios de los peruanos) a la que de alguna manera, se le está dando un nuevo perfil de sociedad más estable.

En estas circunstancias, la preocupación de las esferas gubernamentales debe estar orientado a consolidar la estabilización social. En este contexto, el objetivo general de la política social del gobierno debe estar dirigido a la reducción de la pobreza, marginación y desintegración social existente. Así, encontramos, revisando los planes algunas de las líneas programáticas prioritarias del actual gobierno como es la promoción del empleo temporal, el acceso de la población a los servicios de salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

La materialización de estos objetivos sólo es posible mediante la asignación de recursos y la ejecución eficaz y eficiente de los mismos por parte de los sectores involucrados en los temas sociales.

Es importante hacer esto sólo teniendo la concepción de que la población constituye lo más valioso de un país y que los recursos destinados a preservar y mejorar sus condiciones de vida no representa un gasto sino una inversión de alta rentabilidad.

Los gastos públicos sociales justamente están orientados a este propósito porque están conformados por programas de garantía de recursos como los de pensiones, contributivas y asistenciales, protección de desempleo, prestaciones por enfermedad y ayuda familiares - servicios de protección social - en los que destacan la sanidad pública y los servicios sociales y otras funciones propias del Estado de Bienestar, como educación y vivienda. Nuestra aproximación de estudio está orientada a recoger la totalidad de la política social, en lo que corresponde al gasto de educación y salud. Por eso, en este capítulo, veremos cómo se da el gasto social y si este ha sido orientado al alivio de la pobreza existente en grandes sectores de la sociedad peruana.

## 1. GASTO SOCIAL

### 1.1. Los Gastos Sociales en el Contexto del Gasto Público.

La política social en el Perú en los años 1990-1994 no tuvo prioridad. El gasto social estatal (en educación, salud, vivienda y programas de empleo) ha estado del nivel de 1989, que era demasiado bajo como se puede apreciar en la Tabla N° 86.

**TABLA N° 86**

### **PERÚ: GASTO PÚBLICO SOCIAL 1975 - 1992**

**(a precios de 1979 y porcentajes)**

AÑO	Gasto Social Real (índice 1970 = 100)		Como porcentaje de	
	TOTAL	Per cápita	PBI	Gastos de Gobierno
1970	100	100	4.5	26.4
1975	133	115	4.6	23.2
1976	135	114	4.7	19.0
1977	120	99	4.3	17.0
1978	113	90	4.0	17.5
1979	121	95	3.9	19.0
1980	154	118	4.6	20.0
1981	153	114	4.6	21.1
1982	136	99	4.0	19.2
1983	119	85	4.2	16.9
1984	125	87	4.1	16.8
1985	124	84	4.0	16.7
1986	158	105	4.7	21.7
1987	121	79	3.4	18.0
1988	121	77	4.3	26.0
1989	81	51	4.1	25.0
1990	53	33	3.4	19.0
1991	51	31	3.2	24.0
1992	61	36	3.7	27.0

Fuente: Adolfo Figueroa. Crisis Distributiva en el Perú, 1993.

La incidencia de la crisis económica en el presupuesto de gastos, fue principalmente de carácter automático, en forma de subvenciones a empresas públicas con pérdidas y protección de desempleo. Por otra parte el cambio de

régimen político ha proporcionado una menor extensión de programas sociales, excepto los últimos años en que apareció algunos programas de promoción social como se ha explicado en el apartado anterior sobre el alivio a la pobreza. En la década del 80 al 90 los gobiernos de la democracia emprendieron la tarea de definir un nuevo contexto social (después de 12 años de gobierno militar) donde, junto a otras actuaciones estratégicas, se asigna al Estado un papel más activo en la redistribución de la renta, aproximándolo a lo que conocemos como Estado de Bienestar.

Aunque la progresión del gasto público se vio frenada prácticamente en 1990 y 1993, su elasticidad con respecto a la tasa de desarrollo de la economía fue siempre superior a la unidad como puede apreciarse en la Tabla N° 87, los gastos sociales tuvieron diferentes comportamientos, esto según la crisis económica, por ejemplo los tres últimos años del gobierno militar bajó, en los 2 últimos años del gobierno democrático de Belaúnde y los otros últimos años de gobierno de Alan García en los que tuvo una mayor baja, continuando con el gobierno de Fujimori que en los últimos años de 1994 y 1995 se está dando mayor prioridad y se está tratando de elevar el porcentaje en el presupuesto y asignando de acuerdo a las necesidades de los sectores.

El Gasto Público de acuerdo a las actividades del gobierno lo observamos en la Tabla N° 87.

La participación de los gastos sociales, como vemos en la tabla, se cifra en un 5.8 por ciento del PBI aumentando a un 1.8 por ciento en relación a 1994. Esta situación se ha dado después de una baja que se produjo en 1992 por el programa de estabilización económica implantada por el actual gobierno.

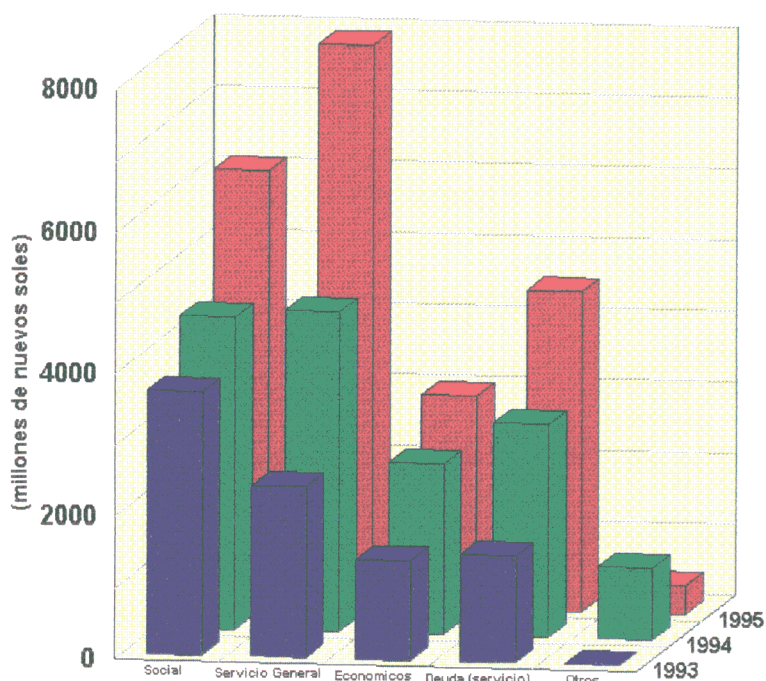
**TABLA N° 87**  
**PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**  
**DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO**  
**(% del PBI)**

Función	1994	1995	Aumento
Social	4.0	5.8	1.8
Servicio General	4.0	4.7	0.7
Económicos	2.2	2.8	0.6
Deuda (servicio)	3.2	3.1	-0.1
Otros	1.2	0.2	-1.0
TOTAL	14.5	16.6	2.1
PBI (en miles de millones)	111,085.0	131,816.0	

Fuente: DGPP (Dirección General de Presupuesto Público).

Durante los años 1993-1995, los gastos sociales ganan importancia dentro del presupuesto en relación a los otros años anteriores que estuvo en porcentajes bajos por la situación de crisis, como se observa en el Gráfico N° 35.

**GRÁFICO N° 35**  
**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO 1993 - 1995**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.  
 Como se puede ver en relación a los servicios sociales, su más alto porcentaje lo

encontramos para el año 1995, lo cual nos indica que ha ido creciendo cada año de acuerdo a lo que se va superando la situación de crisis económica.

Veamos la Tabla N° 88. El Gasto Público, según clasificación funcional, también en el caso del gasto social, se ha ido incrementando en una proporción mínima.

**TABLA N° 88**

**PERÚ : GASTO PÚBLICO SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 1994 - 95**  
**(Estructura Porcentual)**

Clasificación Funcional	1994	1995
TOTAL	100.00	100.00
SERVICIOS GENERALES	27.55	28.22
EDUCACION	16.12	19.77
SALUD	6.27	9.8
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	6.32	8.15
AGRICULTURA	6.11	4.57
ENERGIA Y MINAS	1.56	2.22
OTROS (Pesca, Industr. Proc. Multisec.)	14.38	8.59
Servicio de la Deuda	21.69	18.68

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas  
 - Dirección General de Presupuesto Público.

Así, para educación (16,12%) en 1994 y se incrementa (3.6%) en 1995 (19.77%); para salud (6.27%) en 1994 y (9.8%) para 1995. Los servicios generales con un (27.55%) en 1994 y un (28.22%) para 1995 y los servicios de la deuda con una (21.67%) en 1994 y un (18.68%) en 1995 tienen mayor porcentaje que los que se considera servicios esenciales básicos. Los considerados servicios básicos para desarrollo de la sociedad se encuentran en la educación, en la salud y, para generar empleo están transportes y comunicaciones y la agricultura (base

económica principal del Perú).

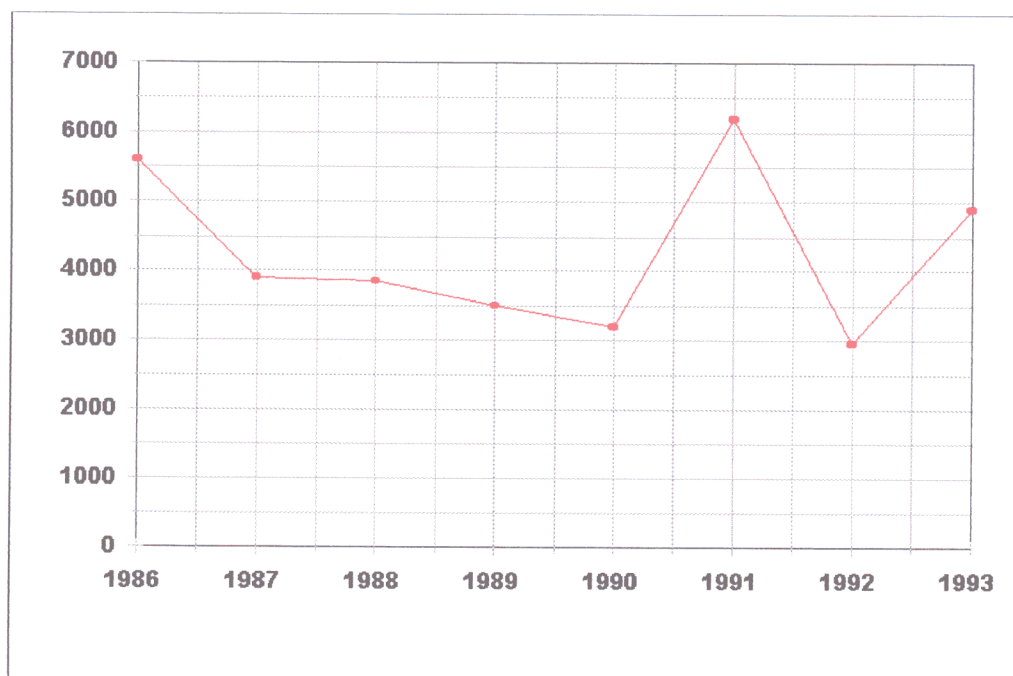
## 1.2. Gasto Social Real

El gasto social real en el Perú ha tenido una sistemática caída en la década de los ochenta, llegando a constituir en 1990 sólo 27 por ciento de lo gastado en 1980. veamos el Gráfico N° 36.

### GRÁFICO N° 36

#### PERÚ : EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL 1986 - 93

(Soles de 1989 = 100)



Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Como se observa en el gráfico, el gasto social real (en educación, salud, vivienda y trabajo) muestra una recuperación, después de fuertes caídas registradas en el 1990 y 1992. En efecto, en 1993 el gasto social real representó el (87.7%) de lo

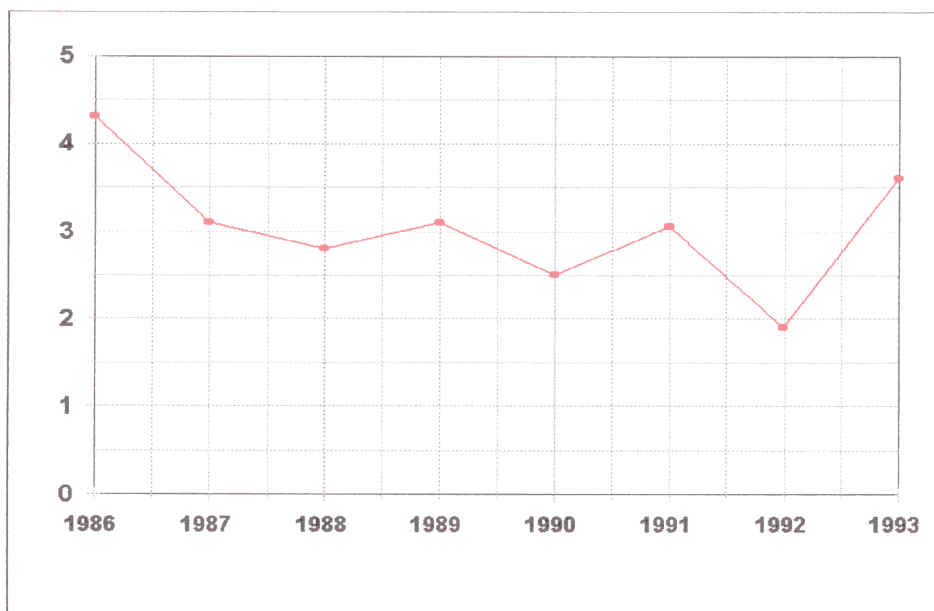
gastado en 1986, el (3.7%) del PBI de 1993 y el (10.5%) del gasto total ejecutado en ese mismo años. En 1992 estos ratios fueron de sólo el (52.0%), (1.9%) y (5.6%), respectivamente<sup>122</sup>. (Ver Anexo I, Tabla N° 89).

### 1.3. Gasto Social en Relación al Producto Bruto Interno (PBI)

El gasto social en el Perú, en relación al Producto Bruto Interno, es relativamente bajo y se ha ido reduciendo cada vez más (veamos en el Gráfico N° 37). Se observa que el gasto social significó en el año 1990 el (2.2%) del Producto Bruto Interno.

**GRÁFICO N° 37**

**PERÚ : EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL / PBI 1986 - 93**



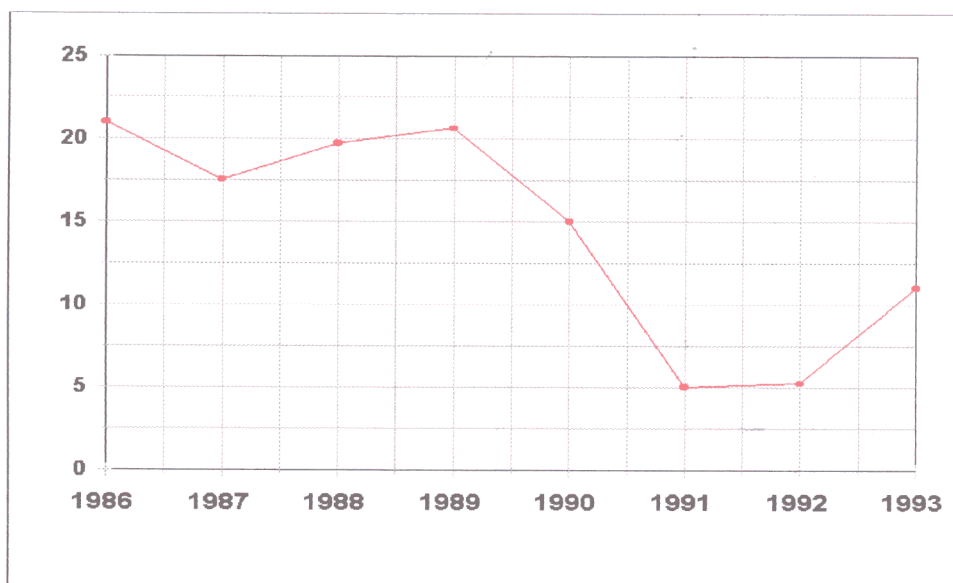
Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

La participación del gasto social en los gastos totales del Gobierno Central durante el período 1970 - 1990 ha fluctuado entre 26 y 16 por ciento, siendo el año

<sup>122</sup> INEI, Compendio de Estadísticas Sociales 1994 - 95, pág. 649.

1990 el de menor participación y en 1993 tiende a recuperarse como podemos apreciar en el gráfico.

**GRÁFICO N° 38**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL / GASTO TOTAL**  
**(1986 - 93)**



Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

El gasto social per cápita en el año 1990 representa sólo una quinta parte de lo que había sido en 1986.

#### 1.4. Gasto Social Según Sectores.

A nivel sectorial, la distribución porcentual del gasto social se ha mantenido prácticamente estable a lo largo de los años. Así, en la Tabla N° 90 Observamos la proporción del gasto social en el Presupuesto de la República; el sector Educación participa con el 34,5 por ciento para el año 1994, teniendo un descenso para 1995; el sector salud con el 44,5 por ciento para el año 1994, el sector vivienda con el 1,2 por

ciento y el sector trabajo con el 0,4 por ciento. A continuación se hará una evaluación de los sectores especialmente educación y salud, que son los principales tanto por sus niveles de gasto como por su impacto sobre la pobreza.

En relación a la coordinación entre los distintos sectores sociales en el interior del Estado, ésta es casi inexistente. Legalmente el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) dentro del Consejo de Ministros sería el encargado de esta coordinación, pero este no habría funcionado. Recientemente se ha creado un Comité de Desarrollo Social<sup>123</sup> destinado a servir de soporte operativo del CIAS, pero tampoco se ha instalado. Finalmente, se ha creado dentro del Ministerio de la Presidencia el Vice-Ministro de Infraestructura de Educación y Salud (INFES), tomando como base el anteriormente existente Instituto de Infraestructura Educativa (INED) que dependía del Ministerio de Educación.

#### **1.4.1. Educación.**

##### **1.4.1.1. Indicadores de Educación.**

###### **a) Tasa de crecimiento.**

Uno de los objetivos de la política del Estado desde los años setenta, ha sido ampliar la cobertura de la educación pública, lo que se ha expresado en un crecimiento relativamente acelerado del número de alumnos y docentes, particularmente en el nivel inicial y secundario, como puede verse en la Tabla N° 91.

---

<sup>123</sup> Mediante D.S. 030-92-CPM.

**TABLA N° 90**  
**PERÚ: PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL**  
**EN EL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 1991 - 93**  
**(Cifras Relativas)**

SECTORES Y PROGRAMAS	1991	1992	1993	1994(2)	1995
Presupuesto General de la República(1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
GASTO SOCIAL	30,9	31,1	41,4		
a) GASTO SOCIAL SECTORIAL	26,5	26,1	32,0		
- Ministerio de Educación	18,1	18,9	32,5	34,5	13,4
- Ministerio de Salud(3)	8,1	7,1	8,7	44,5	67,9
- Sector Trabajo	---	---	---	0,4	---
- Ministerio de Vivienda	0,3	0,1	0,8	1,2	
b) PROGRAMA DE APOYO A LA EXTREMA POBREZA	4,4	5,0	9,4		
- FONCODES	0,6	2,2	4,5		
- VASO DE LECHE	1,2	1,1	1,3		
- PRONAA	0,3	0,9	1,2		
- ALIMENTACION ESCOLAR	0,8	0,2	0,7		
- OTROS	1,5	0,6	1,7		

- (1) Presupuesto Programado.
- (2) En 1994 el programa se denominó Focalización del Gasto Social Básico.
- (3) Además tiene el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo.

Fuente: MEF - Dirección General de Presupuesto Público.

Presidencia del Consejo de Ministros. Documento de interés para la mejora del Gasto Social Básico, 1995.

**TABLA N° 91**  
**ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1/**  
**(En Miles)**

	1971		1980		1985		1990		1994		Relación Alum. - Doc.			
	Alum	Doc	Alum	Doc	Alum	Doc	Alum	Doc	Alum	Doc	1971	1980	1985	1990
Inicial	83	2	228	7	334	11	504	21	597	53	40	34	30	25
Primaria	2427	62	3161	84	3536	104	3878	133	4069	125	39	37	34	29
Secundaria	593	28	1152	45	1421	64	1701	86	1996	100	21	26	22	20
Total	3103	92	4541	136	5191	179	6083	240	692	342	34	33	30	25
Pob. 5-24	6007		7997		8947		9693		7606					
Pob. Total	13193		17295		19417		21550		7989					
1 Esc 1/	52		57		59		63							
T. Esc. 2/	60		71		72		79							

1/ Incluye solamente educación escolarizada y de menores, en relación a población de 5 a 24 años.

2/ Se considera el total de modalidades de educación nacional escolarizada y no escolarizada de menores en relación a la población de 5 a 24 años.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

**TABLA N° 92**

**ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA PÚBLICO NACIONAL 1/  
(TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL)**

	1971-1980		1980-1985		1985-1990		1990-1995	
	Alum.	Doc.	Alum.	Doc.	Alum.	Doc.	Alum.	Doc.
Inicial	12	14	8	10	9	13	9	12
Primaria	3	3	2	4	2	5		
Secundaria	8	5	4	7	4	6		
Total	4	4	3	6	3	6		

1/ Considera sólo población escolarizada de menores.

Fuente: Ministerio de Educación.

Pese a esas altas tasas de crecimiento, en 1990 sólo el 79 por ciento de la población de 5 a 24 años (Tabla N° 92) estaba recibiendo algún tipo de instrucción (escolarizada y no escolarizada)<sup>124</sup>. Sin embargo, existen sectores de la población que nunca han recibido instrucción, los que según la ENNIV 91<sup>125</sup> incluye a un 6 por ciento de la población, siendo en mayor proporción mujeres (9,1 por ciento). En 1990 - 1995.

Para medir la incidencia de la educación en la población del país se ha calculado la tasa bruta de escolarización<sup>126</sup>. Con fines de comparación internacional, el Instituto Nacional de Estadística e Informática toma como referencia a la población de 6 a 24 años, lo que en 1990 implicó una tasa de escolaridad del 74 por ciento.

Sin embargo, si se considera la población de 6 a 19 años en los tres niveles de educación básica (escolarizada y no escolarizada), dicha tasa sube al 90 por

<sup>124</sup> Las cifras de cobertura han sido estimadas por el Ministerio de Educación tomando como referencia los datos de matrículas reales de Lima y algunos departamentos.

<sup>125</sup> Encuesta Nacional de Niveles de Vida , 1994. Cuánto S.A.

<sup>126</sup> Muestra la relación existente entre las matrículas en la educación escolarizada (primaria, secundaria y superior) y la población en edad escolar.

ciento, lo que implica una (mejora significativa respecto a los años 1980 y 1985, en que aquella fue del 83 y 84 por ciento, respectivamente.

Clasificando por grupos de edades y según niveles educativos, se estima que<sup>127</sup>, en 1990, el nivel de escolaridad en primaria fue del orden de 104,7 por ciento, 59 por ciento en secundaria y 27 por ciento en educación superior<sup>128</sup>. Si bien en primaria el índice sobrepasa el 100 por ciento debido al nivel de retraso escolar; en la educación preescolar se tiene que pese a un nivel de crecimiento del orden del 8 por ciento en los últimos 10 años, sólo un 49 por ciento de los niños de 3 a 5 años asiste a la escuela. Esta participación es aún menor en los estratos más pobres. Según la ENNIV 1994, asistía a ellas sólo un 41 por ciento de los niños de 4 ó 5 años de edad del quintil inferior.

En relación a otros países de América Latina, el Perú tenía en 1989 una alta cobertura en educación primaria. Siendo la matrícula neta del 95 por ciento, mientras que en Chile era 94 por ciento, Uruguay 88 por ciento, Venezuela 87 por ciento, Brasil 84 por ciento, Bolivia 83 por ciento y Colombia 69 por ciento. Sin embargo, en países industrializados como Japón, Suecia, Francia y los países europeos ella fue del 100 por ciento<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Se ha calculado el número de alumnos matriculados en cada nivel escolar en relación a la población que le correspondería (inicial 3 a 5 años, primaria 6 a 12, secundaria 3 a 18 y superior 19 a 24).

<sup>128</sup> Desde 1960 hasta la fecha la población universitaria ha crecido a un ritmo de 9,4% por ciento anual, siendo significativo el crecimiento registrado en el número de egresados de secundaria que postularon a educación superior entre 1970 y 1988. De acuerdo a información registrada por Grado (Educación Superior en el Perú, Datos para el Análisis. Documento de Trabajo N° 9, Setiembre de 1990) el número de egresados entre 1960 y 1988 se multiplicó 13 veces mientras que el de postulantes creció en 22 veces. Sin embargo, los datos disponibles no permiten establecer cuántas personas solicitan ser admitidas cada año.

<sup>129</sup> La matrícula neta en el nivel primario se refiere al porcentaje de niños en edad de asistir a primaria (6 a 12 años) matriculados en ella. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, Desarrollo y Medio Ambiente. Washington.

## **b) Matrículas 1990 - 1994.**

El descenso del número de alumnos en el año 1991 respecto a 1990 (115 mil matrículas menos) ha significado un cambio importante en relación a las tendencias de crecimiento experimentadas en años anteriores y en particular a las expectativas del Ministerio de Educación, quien había estimado un alza de las matrículas del orden del 4,6 por ciento, es decir, 468 mil alumnos más en todas las modalidades educativas.

En relación a 1990, la caída fue del orden del 1,7 por ciento. Descenso que fue particularmente mayor en el nivel inicial (3,7 por ciento), primario (1,9 por ciento) y secundario (1,5 por ciento). Una excepción a esta tendencia ha sido la educación superior que creció en 5 por ciento. Situación que apartir de 1995 tiende a disminuir, se explica esto por la situación de crisis económica que todavía se está viviendo y a los ingresos bajos de las familias.

Como puede observarse en la Tabla N° 93, el sector privado, aunque a menor ritmo que su evolución tradicional creció en 1,8 por ciento; mientras que en el sector público decreció en 2,1 por ciento. La caída de este último sector, se dio fundamentalmente en los tres niveles escolares básicos: inicial (4,4 por ciento), y en las modalidades de educación especial y ocupacional (7,2 por ciento). Por lo contrario, las matrículas en las universidades nacionales crecieron en 8,9 por ciento.

El departamento de Lima, pese a contar con las tasas de escolaridad más altas del país, fue afectado en forma particular con esta caída y muy en especial en la educación pública que cayó a una tasa del 3,1 por ciento<sup>130</sup>.

<sup>130</sup>

22 mil en primaria, 20 mil en secundaria y 7,4 mil en inicial. El descenso experimentado en cada uno de estos niveles en Lima fue de 3,2 , 3,7 y 4,8 por ciento respectivamente.

Las cifras no sólo indican una alta deserción, sino también un descenso del índice de escolaridad en el nivel inicial dejando de matricularse unos 96 mil niños de acuerdo a lo programado para 1991. Según los datos estadísticos relativos al año 1994<sup>131</sup> siguió su descenso ocasionado por circunstancias temporales (Huelga magisterial, la epidemia del cólera y otras enfermedades) y, por la agudización de la pobreza ya que la deserción se registró básicamente en las escuelas públicas.

**TABLA N° 93**

**PERÚ : MATRÍCULA ESCOLAR SEGÚN NIVELES Y MODALIDADES**

**1990 - 1991**

**(en miles)**

	PÚBLICA			PRIVADA			TOTAL		
	1990	1991	1991*	1990	1991	1991*	1990	1991	1991
Total	6461	6324	6745	1241	1264	1312	7703	7588	8056
Ed. Inicial	709	977	773	95	100	102	803	777	874
Primaria	3516	3429	3601	463	475	479	3979	3904	4080
Secundaria	1657	1612	1733	270	285	285	1927	1897	2019
Superior no Univ.	134	151	156	108	120	120	243	271	276
Superior Univ.	291	312	313	152	163	163	443	453	476
Ed. Especial	17	16	19	3	4	4	20	19	22
Ocupacional	137	127	150	151	159	159	288	267	309
Escolarizada	6113	6012	8365	1229	1297	1297	7342	7260	7663
No Escolarizada	348	312	379	12	14	14	360	328	393

\* Meta esperada por el Ministerio de Educación para 1991.

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración: BCRP, Sub-gerencia, Departamento de Estudios del Sector Social.

La información de la ENNIV para los años 1991 y 1994 confirma lo dicho anteriormente, con un análisis adicional de la deserción en función del grado de pobreza y ubicación geográfica. Si bien la educación ha expandido sus beneficios

<sup>131</sup> Ministerio de Educación, 1990-1994. Centro de Información y Estadística.

a diferentes lugares del país, indicando la ENNIV 1991 - 1994 a niveles no muy diferenciados en la población de 6 a 12 años que asiste a la escuela (en promedio 96 por ciento en sectores no pobres, 95 por ciento en los pobres y 94 por ciento en los de pobreza extrema) a nivel geográfico la desigualdad es visible, siendo los niveles de inasistencia más elevados en los niños de los hogares en extrema pobreza y en las zonas de la sierra rural y costa urbana y lo mismo ocurre en la selva urbana y rural.

Entre la población de 13 a 18 años, la inasistencia a la escuela es más aguda, particularmente en los hogares en extrema pobreza donde en promedio sólo un 75 por ciento de aquellos asiste a la escuela, mientras que en las otras categorías, pobres y no pobres, el promedio es de 82 y 81 por ciento. Inclusive en Lima Metropolitana se observa el bajo nivel de asistencia para los hijos de familias en extrema pobreza.

**TABLA N° 94**

**ASISTENCIA A CENTROS DE ESTUDIOS POR AÑOS CUMPLIDOS**

**1990 - 1991**

**(porcentaje)**

REGIÓN	POBREZA EXTREMA		POBREZA			NO POBRE	POBLACIÓN	
	6-12	13-18	6-12	13-18	6-12	13-18	6-12	13-18
Lima Metropolitana	94,9	73,6	98,2	80,2	94,8	86,7	624	638
Costa Urbana	92,3	76,5	94,9	81,3	96,1	76,7	279	284
Sierra Urbana	99,1	78,9	97,2	84,6	94,9	82,2	450	372
Sierra Rural	90,0	73,3	91,4	82,3	97,0	79,3	569	399

Fuente: ENNIV - 1991 y Ministerio de Educación.

### **c) Relación Alumnos Docentes**

Uno de los aspectos que llama la atención es el alto incremento de la población docente en la educación pública, razón por la cual ha mejorado la relación docente alumno (ver Tabla N° 92). Esta relación es similar a la de otros países de América Latina, aunque menor a la de países de ingresos medianos y altos. La relación alumnos docentes en 1989, fue para el Perú de 29 alumnos en el nivel primario, de 25 en Bolivia, 31 en Ecuador, 29 en Chile, 31 México, 34 Venezuela, 31 Uruguay, Brasil 23, Japón tenía 21, Finlandia 18, Bélgica 10, Francia 16 cantidad similar a la de otros países europeos, salvo España, 25<sup>132</sup>.

No es posible conocer si esta relación responde a una falta de consistencia en la información a nivel nacional (por lo general estimados) o/y a la dispersión de la educación pública en pequeños centros poblados. Asimismo, como veremos luego, esta expansión se ha dado en desmedro de su calidad y de la centralización de los docentes más capacitados en Lima.

Los logros de la educación primaria y de la eficiencia interna se obtienen a través del Ministerio de Educación por el seguimiento que se hace a los grupos de estudiantes, en base al año en que inician la educación. Para un grupo de 100 alumnos seleccionados entre 1985 y 1990, (ver Tabla N° 95), se tiene que la tasa de éxito ha sido poco significativa, considerando los que aprobaron, repitieron o desertaron a lo largo de esos años; siendo las tasas deserción y de repitencia muy altas entre el primer y segundo grado (47,5 por ciento de los niños). A consecuencia de esta situación se tiene que de cada 100 niños que ingresan al primer grado sólo 27 terminan la primaria a la edad adecuada.

---

<sup>132</sup> Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988-94 : Desarrollo y Medio Ambiente". Washington.

TABLA N° 95

**ÍNDICE DE PROMOCIÓN, REPITENCIA Y DESERCIÓN,  
NIVEL PRIMARIO 1985 - 1990**

GRUPO	1RO.	2DO.	3RO.	4TO.	5TO.	6TO.	EXITO
1985							64,6
Promovidos	64						
Repitentes	22,8						
Desertores	12,6						
1986							52,7
Promovidos		81,6					
Repitentes		13,1					
Desertores		5,3					
1987							44,0
Promovidos			83,5				
Repitentes			10,5				
Desertores			6,0				
1988							37,7
Promovidos				85,6			
Repitentes				11,2			
Desertores				3,2			
1989							3,13
Promovidos					83,0		
Repitentes					6,6		
Desertores					8,2		
1990							26,6
Promovidos						85,2	
Repitentes						6,6	
Desertores						8,2	

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección General de Estadística e Informática

**d) Analfabetismo**

Otro indicador importante de la situación educativa en el Perú es el referente a la persistencia aún de altas tasas de analfabetismo, particularmente en las zonas rurales del país, pese a que ellas se han reducido notoriamente en relación a los datos censales<sup>133</sup>. En 1989 se había calculado una tasa del orden del 12 por ciento, cifras que coincide con la que resulta de ENNIV 1991; sin embargo, si se toma en cuenta las áreas rurales esta tasa asciende al 30,2 por ciento, como se

<sup>133</sup> 27 por ciento y 18 por ciento, respectivamente en 1972 y 1981.

puede observar en la Tabla N° 96, dicha situación afecta fundamentalmente a la mujer y a la zona rural.

**TABLA N° 96**

**TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS  
Y MÁS SEGÚN ÁREA Y SEXO (Miles y Porcentajes)**

	1982	1989	1993
<b>Analfabetos</b>	1 784,6	1 560,0	1 784,3
<b>Hombres %</b>	8,8	5,0	7,1
<b>Mujeres %</b>	24,5	18,6	18,3
<b>Urbana</b>	7,4	4,9	6,7
<b>Hombres %</b>	3,3	2,4	3,4
<b>Mujeres %</b>	11,5	7,4	9,8
<b>Rural</b>	36,5	30,2	29,8
<b>Hombres %</b>	20,6	12,2	17,0
<b>Mujeres %</b>	52,8	47,2	42,9

Fuente: INEI, Compendio Estadístico 1989-1990  
Censo de 1993

Asimismo, en la Tabla N° 97 se muestra la alta incidencia del analfabetismo en algunos departamentos serranos y de la selva, particularmente en Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca, Cuzco, San Martín y Huánuco.

El Ministerio de Educación ha venido trazando metas globales para acabar con el analfabetismo en el corto plazo. De acuerdo a ello entre 1985 y 1991 se había atendido a 1 millón de alfabetizados, cifra que resultaba menor a la esperada para esos años<sup>134</sup>.

Sin embargo, dadas las carencias del Ministerio de Educación, la labor de alfabetización ha estado impartida por un total de 15 501 y de 13 700 para 1989 y

<sup>134</sup>

Las cifras de analfabetismo son estimadas en base a proyecciones del Instituto Nacional de Estadística. Según información recogida en el Ministerio de Educación la dispersión de la población y las dificultades para ubicar a quienes necesitan ser alfabetizados impiden contar con cifras precisas, a lo que se agrega la falta de continuidad de esta labor en muchas zonas, sea por deserción de los mismos alfabetizadores.

1990. Así, se tiene que más del (70%) en ambos años alfabetizaban a propina. Lo cual contrasta con la necesidad de personal capacitado para ello<sup>135</sup> que la autoridad educativa debe de tener en cuenta.

**TABLA N° 97**  
**TASA DE ANALFABETISMO AÑO 1990-95**

	1990	1993
<b>NIVEL NACIONAL</b>	11,2	12,8
Lima	2,2	4,1
Huánuco	22,9	24,7
La Libertad	10,9	13,0
Junín	12,8	13,4
Pasco	14,4	13,4
Tacna	10,3	7,4
Huancavelica	32,2	34,1
Apurímac	38,9	36,6
Ayacucho	36,0	32,7
Cajamarca	26,7	27,2
San Martín	22,4	12,5
Cusco	23,2	25,4
Puno	12,9	22,2

Fuente: Ministerio de Educación.

#### **1.4.1.2. Gasto Público en Educación**

En términos generales, el gasto total de educación además de las instituciones que dependen directamente del Ministerio de Educación y lo concerniente a la labor educativa, comprenden también a los pliegos de otras instituciones públicas ligadas a la problemática cultural y recreacional del país que dependen del Ministerio de Educación como uno de los componentes difusores de la cultura en sus diferentes expresiones<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Este esquema de voluntario debería funcionar como parte de una campaña nacional y sostenida.

<sup>136</sup> Instituto Nacional de Cultura, Instituto Peruano del Deporte, INIED, Instituto Geofísico del Perú, Asamblea Nacional de Rectores, Biblioteca Nacional, Museo de la Nación, Museo Nacional de Antropología y Arqueología y Universidades nacionales. Recientemente se habría dispuesto la transferencia de los recursos del INIED, hoy convertido en Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES) al Ministerio de la Presidencia.

En relación a la labor educativa, esta comprende los cuatro niveles del sistema educativo: inicial, primaria, secundaria, superior (universitaria y no universitaria). Dentro de los cuales existen otras modalidades: primaria y secundaria de adultos, educación ocupacional y educación especial<sup>137</sup>.

Tanto las Instituciones Públicas descentralizadas como las Universidades, si bien dependen de un presupuesto central, a nivel interno manejan con autonomía su propio pliego y son consideradas en el presupuesto como transferencia intrasistemas, lo que representa aproximadamente un 16 por ciento del presupuesto del sector incluyendo a las regiones<sup>138</sup>. Estas últimas, de acuerdo a la ley de regionalización del país, han sido facultadas desde el año 1990 para manejar su presupuesto en forma autónoma de acuerdo a los montos asignados por el Ministerio de Economía en la Ley de Presupuesto.

A efectos de este trabajo, como puede verse en la Tabla N° 98 se registra lo que se denomina el pliego neto del Ministerio de Educación (ver Anexo I, Tabla N° 99), el presupuesto de las regiones (Anexo I, Tabla N° 100) el gasto del Instituto Nacional de Fomento a la Infraestructura Educativa (INFES) que han sido transferidos recientemente al Ministerio de la Presidencia.

En la estructura de gasto social, la educación ha sido el sector más importante, concentrando aproximadamente un 75 por ciento de dicho gasto, lo que representa en promedio desde el año 1970, un 14 por ciento de los gastos totales del gobierno central, aunque en 1990 fue de 11,9 por ciento. Cabe indicar

---

<sup>137</sup> Estos niveles asimismo, se pueden desagregar en sistemas escolarizados y no escolarizados, siendo estos últimos poco significativos (no más del 5 por ciento de los educandos).

<sup>138</sup> Cabe indicar que dentro de las transferencias intrasistemas el grueso del presupuesto (74 por ciento) se orienta a la educación universitaria, que si bien mantiene un vínculo institucional con el Ministerio de Educación tiene una autonomía grande en su funcionamiento, institucional y normatividad (Asamblea Nacional de Rectores).

que casi la totalidad de su presupuesto es ejecutado con los recursos del Tesoro Público (99,7 por ciento).

**TABLA N° 98**

**PRESUPUESTO EJECUTADO PLIEGO EDUCACIÓN 1990 - 94**

(Miles de nuevos soles del 90)1/

ENTIDADES	1990	1991	1992
Educ. Pública Escolar	105 852	25 423	12 164
Regiones	34 503	63 403	31 633
Admin. Central del Ministerio	1 358	2 182	274
INIDE	111	59	21
INTE	50	32	8
Ins. Pedagógico	161	159	55
Escuelas Nacionales 2/	202	118	56
Ins. Infra. Educativa 3/	1 554	4 069	834
<b>TOTAL</b>	<b>143 791</b>	<b>95 445</b>	<b>45 045</b>

1/ No incluye transferencias intrasistemas. 1990 incluye 8 departamentos, 1991 y 1992, 24 departamentos.

2/ Escuela Nacional de Música, de Bellas Artes, Escuela de Bellas Artes del Cusco y Escuela Superior de Folklore.

3/ Anteriormente INIED, se ha transferido al M. de la Presidencia.

Fuente: Ministerio de Economía.

Elaboración: BCRP, Sub-Gerencia, Departamento de Estudios del Sector Social.

El gasto real en educación había aumentado en forma singular a mediados de los setenta y se mantuvo así hasta 1987, lo que se reflejó en un crecimiento de la tasa de escolarización y del número de escuelas y docentes como se ve en la Tabla N° 101.

Sin embargo, a partir de 1988, se inicia una caída drástica del gasto tanto en términos absolutos como en relación a su participación en el PBI de aproximadamente 2,9 por ciento a un 2,3 por ciento en 1990. Empero, la Oferta educativa del sector público siguió expandiéndose aunque a menor ritmo que en los primeros años de la década de los ochenta.

**TABLA N° 101**

**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN  
CON EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL PBI**

AÑOS	TOTAL EDUC.		PORCENTAJE	
	1979 =	100	G. TOTAL	PBI
1970	59,53	89,34	18,83	2,2
1975	90,13	125,73	17,51	2,4
1980	121,15	127,58	13,21	2,5
1981	114,80	156,03	17,05	2,6
1982	111,44	121,95	13,73	2,9
1983	111,32	106,97	12,06	2,9
1984	117,17	110,80	11,87	2,9
1985	116,05	108,94	11,78	2,7
1986	112,87	147,12	16,36	3,4
1987	103,74	104,74	12,62	2,3
1988	79,31	86,05	15,36	2,4
1989	48,30	63,19	16,42	2,4
1990	42,67	40,76	11,99	2,3

Fuente: BCRP, Subgerencia del Sector Público.

Elaboración: BCRP, Subgerencia del Sector Real, Departamento de Estudios del Sector Social.

Esta situación ha hecho que la demanda educativa haya tenido un descenso, lo cual es de temer porque toda sociedad requiere para su desarrollo una población capacitada y con niveles educativos considerables.

En relación a su composición interna, el gasto en educación desde los años 70 se ha venido asignando en forma mayoritaria a los gastos corrientes (entre un 95 y un 97 por ciento del gasto) dándose poca importancia a la inversión educativa<sup>139</sup>.

Por otro lado, dentro de los gastos corrientes la proporción asignada a la adquisición de bienes y servicios ha sido mínima (no mayor al 3 por ciento)<sup>140</sup>, siendo el gasto más significativo del sector el de remuneraciones y lo

<sup>139</sup> Constituye una excepción los años 1981, 1982 y 1986 en que ella subió a 7,9 y 13 por ciento, respectivamente.

<sup>140</sup> Excepto en 1989 en que subió al 20 por ciento.

concerniente a pensiones y transferencia<sup>141</sup>.

En la medida que el grueso del presupuesto del sector educación se orienta al gasto en remuneraciones<sup>142</sup>, la caída del gasto público ha repercutido directamente por un lado, en que la remuneración por docentes en las escuelas públicas se haya reducido sistemáticamente, dado que su número se ha expandido a un ritmo del 7,4 por ciento entre 1985 y 1990 por otro lado, en una contracción aún más aguda de la inversión en educación que ha derivado en un deterioro de los locales escolares y de la calidad del servicio educativo.

Para corregir esta situación, a inicios de los ochenta, se creó una institución descentralizada del sector encargada de la habilitación y de construcción de la infraestructura escolar y de equipo mobiliario (Instituto Nacional de Infraestructura Educativa: INIED), llamada actualmente INFES que está a cargo del Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, los fondos dispuestos para aquella institución han sido también poco significativos llegando a representar en estos tres últimos años -en promedio- no más del 2,4 por ciento del gasto en educación. Como puede observarse en la Tabla N° 102, más de la mitad de su presupuesto ha sido orientado a la construcción y rehabilitación de locales escolares, y en menor magnitud a mobiliario y material didáctico.

En 1991, dentro de la campaña para mejorar las condiciones de las escuelas públicas, el gasto se triplicó respecto al año anterior, sin embargo en 1992 se ha

---

<sup>141</sup> Si bien a nivel del gasto del gobierno central, el gasto social no ha tenido mayor significación (26 y 16 por ciento entre 1970 y 1990), si lo ha sido en el total de remuneraciones, oscilando entre 66 por ciento en 1980 y 56 por ciento en 1990, dentro del cual la educación ha tenido un peso importante (74 y 80 por ciento en ambos años).

<sup>142</sup> Aunque, como puede verse en la (Tabla N° 90 y Anexo I, Tabla N° 100), su participación en el gasto total de educación ha disminuido. Orientándose al grueso del Presupuesto a otros gastos vinculados a remuneraciones como pensiones y transferencias.

vuelto a caer a un tercio de lo gastado en el primer semestre de dicho año.

**TABLA N° 102**  
**ACTIVIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE**  
**INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

(Gasto en miles de soles del 90 y actividades en porcentajes)

	1990			1991			1992
	I SEM	II SEM	TOTAL	I SEM	II SEM	TOTAL	I SEM
GASTO	1 233,2	320,8	1 553,9	2 539,8	1 529,3	4 069,1	
DIGA INIED	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
COST. ESC.	6,2	15,9	8,2	2,5	3,1	2,7	4,1
MAT. DIDAC.	35,0	31,2	34,2	20,1	21,8	20,7	34,4
MOBILIARIO	9,9	5,0	8,9	9,6	4,0	7,5	7,5
EQUIP LABOR.	3,5	16,0	6,1	2,9	25,1	11,2	6,4
TALLERES	2,9	0,6	2,5	0,5	8,9	3,6	0,0
REHAB. LOCA.	24,2	16,7	22,6	44,7	19,7	35,3	33,9
PRO PERU BIB.	8,4	3,6	7,4	2,3	1,9	2,1	3,2
OTROS*	3,0	1,8	2,8	0,5	1,9	1,0	0,4

\* Apoyo Alfabetización Biblioteca Nacional, Laboratorios Ocupacionales, Módulos y equipos de Educación Inicial, Estudios de Pre-inventario.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: BCRP, Sub-gerencia, Departamento de Estudios del Sector Social.

#### 1.4.1.3. Gasto Público en Educación 1985 - 1992

La administración de la educación pública escolar desde el año 1990 ha sido descentralizada en las regiones, encargándose a aquellas el manejo de su presupuesto, la ejecución del gasto y la administración de las unidades descentralizadas de servicio educativo (UDES) que abarca varios distritos. Correspondiendo al Ministerio de Educación mantener una coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales<sup>143</sup>. Igualmente en Lima, la administración de los tres primeros niveles educativos está descentralizada por

<sup>143</sup> Decreto Ley 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación. El Peruano, 12 de Octubre de 1992.

dichas unidades.

En el año 1990, parte del pliego del Ministerio de Educación se transfirió a ocho departamentos (Tumbes, Piura, Arequipa, Ucayali, Loreto, Tacna, Moquegua y Puno) que conforman hoy las regiones Grau, Arequipa, Ucayali, Loreto y Mariátegui y desde 1991, al respecto de regiones, concentrando aproximadamente un 70 por ciento de este.

En los aspectos normativos, el Estado establece y garantiza la gratuidad de la educación en todos sus niveles y la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. Actualmente, 84 por ciento de los estudiantes del país de los tres primeros niveles educativos y de los docentes están en el sector público y el 86 por ciento de los planteles escolares pertenece al Estado<sup>144</sup>. De este modo la expansión de la educación pública ha tenido un rol muy importante en la universalización de la educación.

Para realizar el análisis del gasto en educación, se consideró el pliego del Ministerio de Educación y, a partir de 1990, la parte destinada a las regiones así mismo con la información a nivel departamental se ha reconstruido el gasto en educación pública a nivel nacional a fin de poder ver su evolución entre los años 1985 a 1992<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> La asistencia a la escuela pública es mucho mayor en algunos departamentos como Amazonas (97 por ciento), Apurímac (99 por ciento), Cajamarca (98,1), Huancavelica (92,7). Siendo más pronunciada la asistencia a la escuela pública en los distritos más pobres. En relación a otros departamentos Lima, Callao, La libertad, Arequipa esta presencia es menor, respectivamente 66,2, 70,3, 82,4 y 71,4 por ciento, zonas que en términos espaciales son consideradas las más ricas del país. Fuera de Lima, sin embargo, se tiene que un 90 por ciento de los educandos están en las escuelas públicas. Según el Centro de Información y Estadística del Ministerio de Educación.

<sup>145</sup> Para hacer comparables las cifras se ha dejado de lado los gastos referidos a la administración central, universidades e instituciones públicas de índoles cultural y recreacional, dado que la información que tenemos de ellas es incompleta. El Pliego del Ministerio de Educación se destina básicamente a los gastos de administración central, a los gastos de educación del departamento de Lima y a las instituciones que como se ha mencionado dependen directamente de dicho organismo.

Como se observa, hay una tendencia decreciente del gasto en educación en los últimos tres años, cayendo en 1991 al 33 por ciento del gasto de 1985, recuperándose sólo en forma muy ligera en el primer semestre de 1992 a consecuencia del cual el gasto por estudiante en el mismo período, habría disminuido en el sistema público de 51 a 15 por ciento de 1990 (ver Tabla N° 103).

### TABLA N° 103

#### PRESUPUESTO EJECUTADO SECTOR EDUCATIVO\* 1985 - 92

(En miles de soles de 1990)

#### Distribución regional del gasto 1990 - 92

AÑO	1ER. SEMES.	2DO. SEMES.	TOTAL	COSTO POR ALUMNO	
1995	119 255,7	142 192,4	261 448,1	100,0	50,5
1988	139 541,7	100,135,6	239 677,3	87,8	42,4
1990	85 339,9	56 015,1	141 355,0	53,7	23,3
1991	34 440,6	54 385,5	88 826,1	33,9	15,2
1992	43 796,8				

\* No incluye a las instituciones públicas descentralizadas y universidades, como tampoco los gastos en administración central. Se ha considerado el presupuesto ejecutado por las regiones desde 1990.

Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de Evaluación del Presupuesto.  
Ministerio de Economía y Finanzas.

Según datos estadísticos de la oficina de evaluación del Presupuesto de Ministerio de Educación, en 1991 el gasto total en educación cayó en un 35 por ciento, localizándose siendo la caída más severa fuera del departamento de Lima (36 por ciento). En la medida en que el número de docentes aumentó en 2,7 por ciento esta situación afectó sus remuneraciones que cayeron a nivel nacional en 51 por ciento, en un momento en que a nivel regional se estima las matrículas

escolares cayeron en 2,5 por ciento y en Lima en 3,5 por ciento.

Si se compara la asignación del gasto en el primer semestre de 1991 con el de 1992, se habría dado una recuperación del gasto total en 26 por ciento, lo que significó un crecimiento del gasto total en 26 por ciento, lo que significó un crecimiento del 31 por ciento en provincias y del 4 por ciento en Lima. En este sentido se habría favorecido relativamente a las regiones, a las cuales se ha orientado un 73 por ciento del presupuesto en educación, acorde con la distribución de los docentes y las matrículas de la educación pública en el país<sup>146</sup>.

En relación a la distribución del gasto, se tiene que, entre 1990 y 1991, la caída afectó en particular a algunos departamentos. Por ejemplo, en Arequipa descendió un 52 por ciento, en Ucayali en 38 por ciento y en Moquegua en 40 por ciento, siendo sus tasas de crecimiento poblacional de 2,4 por ciento. Lima, con igual tasas de crecimiento, experimentó una caída del 39 por ciento. A consecuencia de esta situación el gasto por docente y por alumnos matriculados se redujo en 1991 a la mitad del año 1990, tendencia que indudablemente se reflejó en la caída del gasto per cápita.

El incremento del gasto en 1992 también se distribuyó en forma desigual entre algunos departamentos, teniendo las regiones en promedio un crecimiento del 31 por ciento y Lima del 27 por ciento; sin embargo si se analiza el gasto a nivel departamental se observa que en Huánuco descendió en 4 por ciento y en Apurímac y Tumbes en 9 por ciento, respectivamente y otros como Arequipa, Junín, Ayacucho, Ica y Huancavelica fueron más favorecidos (en los dos primeros el gasto se incrementó en 113 y 89 por ciento y en el resto osciló entre 50 por

---

<sup>146</sup> Según datos de la Oficina de Planificación Educativa del Ministerio de Educación.

ciento)<sup>147</sup>.

Cabe indicar, sin embargo, que esta mejora del gasto se ha orientado a rubros como transferencias y pensiones ya que la asignación a remuneraciones cayó en el mismo lapso en un 6 por ciento en las regiones y en 30 por ciento para Lima, manteniéndose la caída del gasto en bienes y servicios (salvo Lima que se incrementó en 46 por ciento pero sobre un monto mínimo).

En el primer semestre de 1992, el gasto aumentó en 22 por ciento respecto a similar período de 1991; empero ello no ha significado una mejora en remuneraciones, las que cayeron en 6.3 por ciento representando apenas un 27 por ciento del nivel alcanzado en el primer semestre de 1990. No se sabe en cuanto podría revertirse esa tendencia en el segundo semestre de 1992 con el aumento decretado por S/. 60 en agosto, monto que duplicaría el sueldo del docente.

Este hecho debe haber repercutido en la calidad del educador en su disponibilidad de tiempo para actualizar sus métodos en enseñanza ya que el número de horas impartidas por docentes habría bajado como una forma de resarcir la partida del salario real.

Asimismo, el incremento del número de docentes a través de incorporación de maestros no titulados, habría influido en la disminución de la calidad de enseñanza<sup>148</sup>. Como puede verse en el cuadro siguiente, apenas un 47 por ciento de los maestros tenía en 1990 título pedagógico, habiendo aumentado el número

---

<sup>147</sup> En los otros departamentos el crecimiento del gastos en términos porcentuales fue: Piura 19, Ucayali 23, Moquegua 17, Tacna 1,2, Puno 34, Amazonas, 24, Cajamarca 25, Lambayeque 40, Cusco 19, Madre de Dios 17, La Libertad 23, Ancash 39 y San Martín 28 por ciento.

<sup>148</sup> En educación existen dos tipos de maestros, con título pedagógico y sin título pedagógico. Los profesores con título pedagógico se distribuyen en niveles magisteriales y son conocidos como maestros de primera categoría en el lenguaje común. Los maestros no titulados se dividen en maestros con estudios pedagógicos concluidos, con título no pedagógico, con estudios pedagógicos sin concluir, con estudios secundarios (estos son considerados como maestros de tercera).

de maestros no titulados, los que en su mayoría (un 76 por ciento en 1991)<sup>149</sup> se concentra en las escuelas públicas fuera de Lima.

**TABLA N° 104**  
**TITULACIÓN DE DOCENTES PERÚ 1990**

NIVELES	DOCENTES TITULADOS	DOCENTES SIN TITULO	SIN TITULO %
INICIAL	20217	8866	30,5
PRIMARIA	131726	59863	31,2
SECUNDARIA	86770	43544	33,4
SUPERIOR	4973	4751	48,9

Fuente: Ministerio de Educación: Dirección de Estadística.

En relación a la dirección de los planteles estatales, los criterios que se adoptan para la contratación de directores no consideran una capacitación para ejercer ese tipo de tarea, básicamente administrativa. Por lo general, los docentes aspiran a ocupar dichos cargos como una alternativa a los bajos ingresos en una mejora de la calidad del servicio a todo nivel, cuyo deterioro puede explicarse en forma directa con la caída del gasto que ha afectado básicamente el nivel real de las remuneraciones del docente y la inversión pública del sector.

En cuanto a lo primero, ello ha estimulado la entrada de docentes menos capacitados y la salida de aquellos que por su mejor formación, pueden acceder en mejores condiciones al sector privado o prefieren buscar otras alternativas laborales. Lo que se muestra en la gran cantidad de docentes no titulados, particularmente fuera de Lima. En cuanto a lo segundo, habría que incidir en una mejora de las condiciones sanitarias de las escuelas así como en la habilitación de

<sup>149</sup> Felipe Portocarrero y Mario Aguirre. En: Informe de Coyuntura". Primer Semestre, 1992. Evaluación de la Economía Peruana. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación (CIUP). Lima.

material didáctico y un mejor equipamiento de las escuelas, particularmente en las zonas rurales y en los distritos más pobres de Lima.

Esta situación ha tenido efectos negativos en cuanto al rendimiento escolar medido en las altas tasas de repitencia y de deserción escolar. Lo que implicaría también analizar el efecto de otras variables extraescolares en el rendimiento como nutrición, salud adecuada, tiempo de dedicación al estudio, etc.<sup>150</sup>

Finalmente, las dificultades que existen tanto para cuantificar como para hacer un seguimiento de la población analfabeta y para rebajar las tasas de analfabetismo en las zonas rurales y particularmente en los departamentos más pobres del país.

## **1.4.2. Salud**

### **1.4.2.1. Indicadores de la Situación de Salud en el Perú**

Los indicadores de la salud materno-infantil muestran un avance significativo entre 1986 y 1991/1992<sup>151</sup>, aunque en diversos aspectos se encuentran todavía con deficiencias importantes, particularmente, en el sector rural. Así, por ejemplo, la atención del parto por médicos se ha elevado de 28 por ciento en 1986 a 34 por ciento en 1991, pero a nivel rural sólo ha aumentado de 8 a 10 por ciento.

En relación a la vacunación de los niños entre 1 y 2 años, el 39 por ciento contaba con tarjeta de control en 1986, porcentaje que se elevó a 48 por ciento en 1991. El porcentaje de niños con al menos una vacuna no registró mayor

---

<sup>150</sup> Respecto a la secundaria, se critica la indefinición de objetivos y la falta de correspondencia con el mercado de trabajo, dado que nuestra población por razones de estrategia de sobrevivencia se ve obligada a trabajar a temprana edad.

<sup>151</sup> Los datos provienen de la Encuesta de Demografía y Salud Familiar 1986 y 1991, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1988 y 1992.

variación entre las dos encuestas (92 a 93 por ciento), pero en la sierra este se elevó de 83 por ciento a 90 por ciento<sup>152</sup>. Los porcentajes de niños vacunados de DPT (90 por ciento la primera dosis y 66 por ciento la tercera) y sarampión (71 por ciento) prácticamente no han mostrado cambios, al igual que la primera dosis de Polio (91 por ciento). Pero hay mejora importante en BCG (de 59 a 88 por ciento). En relación a la tercera dosis de Polio, la que otorga protección completa, casi no hay variación pues la cobertura se incrementa de 65 a 66 por ciento<sup>153</sup>.

El porcentaje de niños de hasta 5 años que han tenido diarrea en los últimos 15 días se ha reducido de 32 a 18 por ciento, y en el sector rural de 35 a 22 por ciento. También se ha elevado sustancialmente el uso de sales rehidratantes orales (de 4 a 33 por ciento), pero no hay información para 1991 respecto a otros elementos de atención de estos casos (tratamiento por médico, asistencia a hospital, uso de fármacos).

Los resultados de esta encuesta muestran una reducción importante de las tasas de mortalidad infantil, incluso más allá de las proyecciones que habían sido efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Para los niños de hasta 1 año, el promedio nacional ha bajado de 97 por mil en 1978 a 76 por mil en 1986 y a 55 por mil en 1991. Para los niños de hasta 5 años, se ha reducido de 149 por mil en 1978 a 112 por mil en 1986 y a 78 por mil en 1991. En el sector rural, sin embargo, la tasa de mortalidad infantil sigue siendo sumamente elevada; de

---

<sup>152</sup> Para 1986, los datos se refieren únicamente a aquellos hogares encuestados en los que se mostró las tarjetas de control, respectivamente. Esto se aplica también para los datos subsiguientes referidos a vacunación.00

<sup>153</sup> DPT o Triple : Difteria, Tos ferina y Tétano.  
DCG: Antituberculosa.

131 por mil para los niños hasta los 5 años<sup>154</sup>.

Pese a estas significativas mejoras, la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad general (8,3 por mil habitantes aún se encuentran entre las más altas de América Latina (Ver la Tabla).

**TABLA N° 105**

**TASAS DE MORTALIDAD EN AMÉRICA LATINA:**

(Año 1989)

PAÍS	MORTALIDAD INFANTIL 1/	MORTALIDAD GENERAL 2/
Bolivia	106	13
Colombia	38	6
Chile	19	6
Ecuador	61	7
Perú*	55	8

\* Año 1991

1/ Por cada 1000 nacidos vivos

2/ Por cada 1000 habitantes

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992  
Ministerio de Salud.

En lo relacionado a la nutrición infantil, no se han logrado mayores avances. El porcentaje de niños desnutridos crónicos prácticamente no se redujo entre 1986 y 1991 (de 38 a 37 por ciento) y en el sector rural la reducción fue de 57 a 53 por ciento. Los niños con desnutrición aguda, en cambio, aumentaron de 0,9 por ciento en 1986 a 1,4 por ciento en 1991, y de 1,1 por ciento a 1,7 por ciento en el sector rural<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> Para los últimos 10 años.

<sup>155</sup> Los datos se refieren a la población de 6 años para 1986 y menor de 5 años para 1991. Según la clasificación de Waterlow, para la desnutrición crónica se toma el indicador talla por edad, considerando a aquellos que tienen un nivel menor a dos desviaciones estándar que el promedio y para la desnutrición aguda, el indicador peso para la talla.

En cuanto a los aspectos demográficos, el mejoramiento en los niveles educativos de la mujer peruana ha tendido a reducir las tasas de crecimiento de la población mediante la reducción de las tasas de fecundidad a partir de la difusión y mayor uso de métodos anticonceptivos.

La Tasa Global de Fecundidad (TGF)<sup>156</sup> se ha reducido de 5,3 en 1978 a 4,1 en 1986 y a 3,5 en 1991. Sin embargo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES 86 y 91), todavía existen grupos poblacionales con niveles de fecundidad significativamente elevados, especialmente entre las mujeres sin educación, la misma que se ha incrementado (de 6,6 a 7,1); manteniéndose constante para los demás niveles de educación. La reducción de la TGF debe ser, por lo tanto, asociada al incremento en los niveles educativos de las mujeres en edad fértil, las cuales aumentan su participación dentro del total. Entre la población rural, la TGF no ha variado significativamente, luego de reducirse entre 1978 y 1986.

El uso de métodos anticonceptivos modernos se ha elevado, de usarlo el 46 por ciento de las mujeres en 1986, al 59 por ciento en 1991. Sin embargo, a nivel rural se mantiene restringido al 16 por ciento de las mujeres. Dentro de estos métodos, se ha difundido relativamente más el uso de DIU (Dispositivo Intra Uterino) y la esterilización, mientras que ha disminuido el uso de la píldora. El conocimiento de métodos modernos se ha elevado del 87 por ciento al 95 por ciento de las mujeres.

Esta ampliación de uso de métodos anticonceptivos modernos se produce sin que haya incremento de la participación del sector público en el abastecimiento

---

<sup>156</sup> El número de hijos que, de mantenerse las actuales condiciones, tendrían en promedio las mujeres actualmente en edad fértil.

de los mismo, que incluso se ha reducido ligeramente de 49,6 por ciento a 48,4 por ciento.

El actual gobierno, si bien ha manifestado públicamente su respaldo a las políticas de difusión de métodos anticonceptivos modernos, lo que incluso le habría generado conflictos con la Iglesia Católica, aparentemente no ha traducido este objetivo en la ejecución de planes y programas al respecto.

#### **1.4.2.2. Gasto Público en Salud 1970-91**

En el período 1970-1991, el gasto público en salud registró una tasa de crecimiento real negativa de 3,5 por ciento anual. Para el año 1991 el índice per cápita, es el menor de la última década (ver Tabla N° 106).

El gasto en salud significó el 4,4 por ciento del gasto total del gobierno central en el año 1991, ligeramente superior al año anterior. De otro lado, en relación al PBI este significó solamente el 0,3 por ciento para 1991 -el gasto público en salud ha sido tradicionalmente bajo, alrededor de 1 por ciento del PBI- La caída en términos reales del gasto en salud es mayor que la caída del PBI durante el período evaluado.

Según la información estadística de la CEPAL los otros países latinoamericanos para 1981 indican que el Perú se encontraba, a excepción de Bolivia, entre aquellos con menor gasto de salud per cápita (9,7 US\$ de 1979)<sup>157</sup>. El ya insuficiente gasto público en salud en los años 80 se fue agravando hasta llegar a 1990 con apenas US 4,6 al año por persona (en términos de dólares

<sup>157</sup>

Jamaica, Chile y Argentina tenían un gasto en salud per cápita de 42, 39 y 24 US\$, situándose Venezuela como el país de más alto gasto público en salud por persona, 85 US\$ (dólares constante de 1980). Bolivia registraba un gasto de 3 US\$ por persona.

constantes de 1979). Así, la caída real en términos per cápita para el período de análisis fue de 51 por ciento.

**TABLA N° 106**

**GASTO PÚBLICO REAL EN SALUD 1970 - 1991/1**

AÑO	GASTO SALUD 2/	GASTO SALUD/ GASTO TOTAL	INDICE PERCAPITA (1979=100)	GASTO/SALUD PBI
1970	23	5,5%	88,1	0,93%
1971	23	4,9%	84,8	0,89%
1972	26	5,1%	91,5	0,96%
1973	25	4,3%	86,9	0,89%
1974	27	4,5%	89,3	0,86%
1975	30	4,7%	99,0	0,94%
1976	34	5,4%	109,4	1,05%
1977	28	4,0%	87,1	0,86%
1978	32	4,4%	97,0	0,98%
1979	34	4,8%	100,0	0,98%
1980	41	4,8%	117,4	1,12%
1981	42	5,1%	116,9	1,09%
1982	34	4,4%	94,0	0,90%
1983	34	4,3%	90,5	1,01%
1984	36	4,3%	93,4	1,01%
1985	36	4,4%	92,2	1,00%
1986	38	4,7%	94,2	0,95%
1987	35	4,8%	86,0	0,82%
1988	24	4,9%	58,2	0,62%
1989	15	4,4%	36,1	0,44%
1990	11	3,6%	25,4	0,33%
1991	11	4,4%	23,9	0,31%

1/ Para el año 1991 los datos son preliminares.

2/ Nuevos Soles de 1979.

Fuente: BCRP, "Perú: Compendio Estadísticos del Sector Público no Financiero".

INEI, "Perú; Compendio Estadístico 1990-91".

La financiación del gasto del Ministerio de Salud (MINSA) se constituye básicamente por recursos provenientes del Tesoro Público (los otros recursos provienen de los ingresos propios, la financiación por endeudamiento externo y los ingresos por transferencias). Si se observa la Tabla N° 107 se aprecia que el

sector ha tenido una creciente dependencia de la fuente Tesoro Público, pasando de representar ésta el 89 por ciento del total en 1980 a 97 por ciento 1989. Entre tanto las otras fuentes de financiamiento decayeron durante este lapso; así los ingresos propios pasaron de 6,7 por ciento en 1980 a 2,4 por ciento en 1989; y finalmente, los ingresos por transferencias decayeron de 0,3 por ciento en 1980 a 0,1 por ciento en 1989.

A pesar de la constante reducción de los recursos fiscales, el Ministerio de Salud no ha podido diversificar sus fuentes de financiamiento. Esta situación se vió agravada, a partir de 1986, por la pérdida de importancia del endeudamiento externo como fuente de financiación, coincidente con la política de aislamiento del país de los organismos financieros internacionales. Este hecho implicó que el gasto destinado a obras se viera afectado reduciéndose de 3,5 por ciento del total del gasto en salud en 1980 a 0,3 por ciento en 1989.

No ha sido posible obtener para el año 1990 cifras definitivas de la estructura del gasto según fuentes de financiación a fin de completar la serie anterior. Sin embargo las cifras para 1990 muestran que la dependencia de los recursos del Tesoro Público se sigue manteniendo, si bien la fuente de ingresos propios ha crecido en relación al total de las fuentes de financiamiento, esta aún no llega a ser significativa. El MINSA, dentro del proyecto de autogestión en el cual se encuentra abocado, está autorizado a realizar acciones para incrementar sus ingresos propios. La autogestión es un proceso que se viene desarrollando gradualmente y su continuidad depende finalmente de decisiones de alto nivel como alternativa de financiamiento no sólo del sector salud, sino de los otros sectores sociales.

**TABLA N° 107**

**MINISTERIO DE SALUD: ESTRUCTURA DEL GASTO**

**SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PARTIDAS GENÉRICAS 1/**

**(En Porcentajes)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>A. Tesoro Público</b>	89,0	90,7	88,3	88,1	86,7	83,2	91,7	93,4	97,0	97,2
01 Remuneraciones	44,1	48,6	63,5	66,3	62,3	54,7	52,9	57,8	57,5	54,7
02 Bienes	14,6	17,3	12,8	11,2	9,0	10,8	10,3	7,6	9,9	14,9
03 Servicios	1,9	2,7	2,0	3,2	2,1	2,5	3,0	2,4	2,0	3,2
04 Transf. corrientes	12,5	10,4	1,4	1,1	1,2	5,4	5,3	6,9	9,3	7,8
05 Pensiones	3,7	3,4	3,3	5,0	7,8	7,3	9,2	11,2	11,0	11,3
07 Estudios	0,4	0,4	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1
08 Obras	9,9	6,5	4,7	1,2	2,3	1,9	7,1	5,8	4,0	3,7
09 Bienes de capital	1,0	1,1	0,3	0,1	1,8	0,5	3,8	1,1	1,8	1,4
11 Trans. de capital	0,8	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 Gastos de desarrollo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,0
14 Bienes de capital 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
<b>B. Ingresos Propios</b>	6,7	6,2	8,5	7,1	7,2	6,8	5,3	5,1	2,3	2,4
01 Remuneraciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02 Bienes	6,0	5,4	6,3	5,7	5,9	5,8	4,0	1,6	1,6	1,8
03 Servicios	0,6	0,7	1,1	1,1	1,1	0,9	1,0	0,5	0,5	0,5
04 Transf. corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
05 Pensiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 Estudios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
08 Obras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
09 Bienes de capital	0,1	0,1	0,9	0,3	0,2	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0
12 Prest. adq. valores y otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14 Bienes de capital 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,1
<b>C. Endeudamiento</b>	4,0	2,8	1,5	2,8	4,6	8,4	2,6	1,3	0,5	0,3
01 Remuneraciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02 Bienes	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03 Servicios	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04 Transf. corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 Estudios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
08 Obras	3,5	2,2	1,3	1,1	2,5	2,1	2,1	0,3	0,3	0,3
09 Bienes de capital	0,1	0,1	0,1	1,5	1,9	6,2	0,5	0,8	0,2	0,0
13 Gastos de desarrollo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
14 Bienes de capital 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>D. Transferencias</b>	0,3	0,2	1,8	1,9	1,5	1,6	0,4	0,2	0,2	0,1
01 Remuneraciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02 Bienes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
03 Servicios	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
04 Transf. corrientes	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 Estudios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
08 Obras	0,0	0,0	1,4	1,4	1,1	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
09 Bienes de capital	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0
11 Trans. de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 Gastos de desarrollo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
14 Bienes de capital 2/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1/ Corresponde al presupuesto ejecutado. Para 1990 la información es preliminar.

2/ Bienes de capital no ligados a proyectos de inversión.

Fuente: Ministerio de Salud, Of. Gral. de Planificación, Of. de Presupuesto.

En cuanto a la calidad del servicio, frente a la drástica reducción de los recursos destinados al sector no es difícil suponer que ellos haya redundado negativamente en la calidad y cantidad de los servicios de salud ofrecidos a la población.

Según el documento de Financiación del cuidado de la salud, se cuenta que para los años 1985 y 1990, la eficiencia interna en la producción de servicio de salud por parte del MINSA, no mostró mejora alguna, más bien se mantuvo constante y alejada de las recomendaciones de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS). La relación enfermeras a médicos permaneció en 0,8 en estos dos años considerados (la OPS recomienda un ratio de 2 a 4 enfermeras por médico) y el número de consultas por médico al día que asciende a 3,9 también se encuentra alejado de recomendación de 4 consultas la horas.

En relación a algunos indicadores de recursos humanos del MINSA, presentados en la Tabla N° 108 muestran que, sólo Lima, Callao, Ica, Arequipa y Tacna presentan ratios de médico y enfermera por habitantes aceptables, mientras que en Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Pasco, etc. departamentos considerados pobres en los trabajos de pobreza relativamente, se apartan lejos de las normas establecidas internacionalmente. A esto hay que agregar que existen lugares a los que no quieren ir los médicos y las enfermeras, por considerarlos en situación de atraso y con muchas limitaciones para el ejercicio de la medicina por faltarles la infraestructura mínima.

**TABLA N° 108**

**INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS: 1991: MINSA 1/**

**(1991)**

DEPARTAMENTOS	1991	
	HABITANTES POR MEDICO	HABITANTES POR ENFERMERA
Amazonas	9 712	12 700
Ancash	4 306	5 320
Apurímac	4 382	2 835
Arequipa	2 357	1 655
Ayacucho	17 062	7 025
Cajamarca	12 108	5 965
Callao	1 521	3 067
Cusco	6 887	3 932
Huancavelica	6 887	5 068
Huánuco	8 183	4 666
Ica	2 506	3 085
Junín	5 978	2 813
La Libertad	3 502	4 007
Lambayeque	5 151	6 218
Lima	2 177	3 635
Loreto	9 920	9 770
Madre de Dios	3 044	2 319
Moquegua	4 141	2 650
Pasco	8 421	8 684
Piura	11 815	18 011
Puno	5 247	3 039
San Martín	6 101	7 381
Tacna	2 459	1 222
Tumbes	4 206	4 469
Ucayali	3 921	6 317
<b>TOTAL</b>	<b>3 568</b>	<b>4 024</b>

1/ Profesionales pertenecientes al Ministerio de Salud.

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 1992.

Elaboración: BCRP. Subgerencia del Sector Real

Depto.: De Estudios del Sector Social.

### 1.4.2.3. Gasto Público en Salud 1991-92

Para los años 1990 y 1991<sup>158</sup>, la Tabla N° 109, muestra las variaciones porcentuales del presupuesto real 1991/1990 por programas de salud según fuente Tesoro Público. En relación a esta información, si bien no se puede dar conclusiones definitivas sobre el comportamiento del gasto en estos dos años.

**TABLA N° 109**

#### **GASTO EN SALUD**

#### **VARIACIONES PORCENTUALES DEL PRESUPUESTO REAL 1991/1990**

DENOMINACIÓN	TESORO PÚBLICO					TOTAL
	Remun.	Bienes	Serv.	Transf. Ctes.	Pens.	
Administración central	409,4	37,2	277,6	34,2	36,8	176,3
Produc. de insumos e investigaciones específicas	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0
Atención especializada de la salud	0,5	-24,5	-8,8	58,2	30,9	1,4
Salud ambiental	-70,4	-91,8	-28,5	-31,3	30,0	-66,9
Atención integral de la salud:	4,1	-16,4	14,1	69,0	23,7	5,3
: Nivel central	n.a.	-5,9	74,7	n.a.	n.a.	4,1
: Callao	5,0	-39,1	-13,9	45,6	28,5	4,5
: Lima Este	2,0	-16,2	37,4	102,0	44,4	8,9
: Lima Norte	-0,5	-4,4	2,3	90,0	48,7	13,0
: Lima Sur	8,2	-6,6	-58,0	138,1	16,5	13,5
: Lima ciudad	5,8	-34,8	-18,4	23,5	15,6	-3,2
TOTAL 1/	17,6	-2,6	79,3	51,5	22,3	17,6

1/ No incluye atención integral de la salud en provincias. Las inversiones en saneamiento básico rural y en locales de salud, no han podido ser desagregadas para Lima Metropolitana. En los años 1990 y 1991 no se reportan gastos para estudios, obras y bienes de capital.

Fuente : Ministerio de Salud, Of. Gral. de Planificación, Of. de Presupuesto.

Elaboración : Banco Central de Reserva del Perú.

Sub-Gerencia del Sector Real.

La Tabla es sólo para Lima Metropolitana y no se cuenta con estos para otras fuentes de financiamiento. Adicionalmente algunas clasificaciones presupuestales

<sup>158</sup> Para el año 1991, la información procesada por el MINSa, es sólo para Lima Metropolitana, las regiones reportan directamente el Ministerio de Economía y Finanzas.

por programas han variado de un año a otro, se aprecia que el incremento del gasto en los aspectos administrativos continua siendo el rubro principal del gasto del MINSA (se tiene evidencias que así lo ha sido en años anteriores) con un incremento real mayor a 170 por ciento en detrimento de otros programas específicamente relacionados con el cuidado de la salud de la población.

Así, el programa de salud ambiental, que abarca actividades como la distribución gratuita de pastillas de cloro para mejorar la calidad del agua, educación sanitaria, inspección de establecimientos públicos entre otros, ha tenido una disminución del orden de (67%) en términos reales, justamente en el año de inicio de la epidemia de cólera. Si bien existe el Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente (INAPMAS), éste realiza básicamente funciones de investigación.

Estas actividades, que básicamente se constituyen en acciones preventivas de la salud, no han visto reflejada su importancia en la asignación presupuestal, sobre todo en circunstancias como las que vivió el país en el año 1991<sup>159</sup>.

La epidemia del cólera se detecta en el Perú durante la última semana del mes de enero del año 1990. Pese a que el país registra la menor tasa de letalidad entre algunos países americanos (0,9 por cada 100 atendidos), presenta la segunda tasa de mortalidad (13,2 por 100,000 habitantes) mas alta en el mundo, luego del Chad, país africano de extrema pobreza<sup>160</sup>. Sin embargo, esta tasa de letalidad no

---

<sup>159</sup> Para el año 1991, la información procesada por el MINSA, es sólo para Lima Metropolitana, las regiones reportan directamente al Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>160</sup> Por conversaciones mantenidas por personal del Ministerio de Salud se pudo detectar que este Ministerio está prestando más atención a la medicina recuperativa. Se tiene indicadores que mostrarían el repunte de enfermedades como la malaria que a 1990, se encuentra en una situación similar a la década del cincuenta.

necesariamente demuestra la cantidad de peruanos afectados; de un lado, según algunos estudios locales una proporción importante de personas enfermas no acudieron a un establecimiento de salud y se atendieron en sus hogares y de otro lado, existe una alta ausencia de reporte por parte de algunos de estos establecimientos<sup>161</sup>. El contexto de crisis persistente, en el cual se produce esta epidemia, con pérdida de los ingresos reales y una ausencia y deterioro de la infraestructura de vivienda agravan la magnitud de la epidemia, la misma que amenaza con convertirse en endémica.

Cabe indicar que el cólera ha tenido además un efecto económico de indudables repercusiones sobre los pobres. Un estudio de la OPS estima que la pérdida neta para el país en 1991 por la epidemia del cólera fue de US\$ 4925 millones<sup>162</sup>.

Así mismo, el programa "Producción de insumos e investigaciones específicas", que abarca actividades como la producción de biológicos para uso humano y la investigación en enfermedades vitales, bacterianas, etc., prácticamente ha desaparecido en estos años. En circunstancias en las que la tuberculosis y el cólera siguen manteniendo una fuerte incidencia en la tasa de morbilidad y mortalidad del país, se hace imprescindible llevar a cabo investigaciones en salud que permita conocer las causas, consecuencias, identificación de factores de riesgo, tipos de enfermedad, entre otros, a fin de poder establecer políticas de salud realistas en los aspectos preventivos y curativos de dichas enfermedades.

---

<sup>161</sup> Tasa de Mortalidad expresa la relación entre el número de muertos y la población.  
Tasa de letalidad señala la relación entre el número de muertos y el de atendidos.

<sup>162</sup> PETRERA, Margarita. El Impacto Económico de la Epidemia del Cólera en el Perú, 1992, pág. 25 - 26.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica al Perú dentro de los países latinoamericanos en los que la TBC (tuberculosis) se presenta con extrema severidad. En 1990, se registraron 41,085 casos, con una tasa de morbilidad de 190,6 por 100 mil habitantes. En 1991 se registraron 43 mil casos, aumentando ligeramente la tasa de morbilidad. La TBC afecta principalmente a personas entre 15 y 44 años.

En 1991, se puso en marcha el Programa de Control de la Tuberculosis, así como diversos programas de alimentación a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud, los Comités del Vaso de Leche, Caritas y el PRONAA. Sin embargo, sólo el 74 por ciento de pacientes fueron curados.

Por otro lado, el sector salud enfrenta diversos problemas que le impide realizar eficazmente sus funciones. El nivel de remuneraciones y las diferencias entre los mismos obstaculiza e impide el normal funcionamiento de los servicios. El proceso de reestructuración aplicado al sector público, si la intención fue reducir y modernizar un aparato estatal excesivamente burocratizado y centralizado esto no sucedió solo obtuvo la renuncia de personal más calificado.

En 1992, el presupuesto para este sector aumentó en relación al año anterior. Así, se consideró en el presupuesto los recursos del Fondo de Emergencia para la Lucha contra las epidemias. Sin embargo este sector cuenta con recursos realmente exigüos.

#### **1.4.2.4. Distribución Regional del Gasto en Salud**

Para el caso del Sector salud, se ha obtenido información del presupuesto

ejecutado (con fuente de financiamiento Tesoro Público) según partidas genéricas del resto de departamentos para los años de 1990, 1991 y primer semestre de 1992.

En la Tabla N° 110, se presenta las variaciones reales en el presupuesto ejecutado de los departamentos para los años 1990 y 1991.

**TABLA N° 110**  
**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL**  
**EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS 1991 / 1990**

	Remunerac.	Bienes	Servicios	Transf. Crrtes.	Pensiones	Estudios	Obras	Bienes de Capital	Total
Tumbes	3,5	-28,5	100,0	39,4	23,9	-	-80,8	19,5	-1,1
Piura	-11,2	-50,5	52,4	12,6	17,4	n.s.	28,7	73,5	-10,2
Loreto	-12,3	5,4	-26,7	16,3	7,1	-	2,5	350,0	0,0
Ucayali	6,6	1,8	47,7	28,8	41,2	-	2,7	n.s.	16,3
Arequipa	-8,6	-65,1	-53,5	7,8	1,3	-	41,0	2 060,0	-19,3
Moquegua	0,8	52,1	3,7	20,6	-13,6	-	4,0	n.s.	15,1
Tacna	6,6	3,1	89,7	33,2	11,1	-	-94,0	n.s.	-2,6
Puno	-2,8	-16,0	-4,0	35,8	71,8	-	-56,9	n.s.	6,4
Amazonas	25,8	41,1	500,0	129,2	58,7	-	n.s.	-	58,4
Cajamarca	1,3	6,6	102,1	162,6	85,3	-	n.s.	n.s.	42,4
Lambayeque	16,9	-7,3	297,3	112,6	45,4	-	n.s.	-	31,0
Cusco	21,8	-45,3	-37,6	82,0	20,1	-	n.s.	n.s.	5,7
Apurímac	7,2	-23,5	258,3	94,4	108,3	-	-	-	25,2
Madre de Dios	38,6	-60,2	-33,0	14,8	96,4	-	n.s.	-	-17,2
La Libertad	22,6	-40,3	79,5	78,5	11,6	-	n.s.	n.s.	17,7
Ayacucho	64,0	-21,8	-52,3	131,9	98,5	n.s.	n.s.	n.s.	45,2
Huancavelica	17,6	-59,0	-89,2	112,0	47,4	n.s.	n.s.	n.s.	-15,4
Ica	32,0	-32,5	22,2	139,4	27,1	n.s.	n.s.	n.s.	25,4
Huánuco	28,0	-33,7	186,4	130,5	42,5	n.s.	n.s.	n.s.	27,4
Pasco	45,8	-41,6	60,7	118,3	44,3	-	n.s.	n.s.	42,7
Junín	45,9	-49,4	-8,5	161,1	51,2	n.s.	n.s.	n.s.	32,9
Ancash	2,1	-7,9	89,2	116,0	47,2	-	n.s.	n.s.	25,7
San Martín	7,1	-69,8	0,7	76,6	-18,9	n.s.	-	-	-13,8
<b>TOTAL</b>	<b>12,8</b>	<b>-34,8</b>	<b>-13,6</b>	<b>68,6</b>	<b>26,1</b>	<b>n.s.</b>	<b>69,3</b>	<b>2 612,9</b>	<b>10,9</b>

n.s. : Valor cero en 1990 y positivo en 1991.

- : Valor cero en 1990 y 1991

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

A nivel agregado, el presupuesto ejecutado de los departamentos ha crecido en términos reales en 11 por ciento entre 1990 y 1991. Las partidas genéricas

obras y bienes de capital (no ligados a proyectos de inversión) presentan los mayores crecimiento en relación al año 1990, sin embargo es necesario recalcar que el nivel nominal del cual partieron fue sumamente bajo. De igual manera, las remuneraciones reales crecieron 12,8 por ciento en relación al año 1990. Mientras tanto, el presupuesto destinado a bienes y servicios ha caído en términos reales en 34,8 y 13,6 por ciento respectivamente.

Sin embargo, una desagregación del presupuesto tal como se ha presentado líneas arriba (a nivel de partidas genéricas) no permite dar conclusiones sobre el destino del gasto en salud y las actividades que realizan los departamentos para financiar el cuidado de la salud de la población que tienen bajo su jurisdicción. Lamentablemente dicha información -presupuesto por programa de salud- no se ha podido obtener por lo que ha sido imposible realizar un análisis parecido al efectuado para Lima Metropolitana y apreciar cuales han sido las tendencias del gasto en salud por parte de los mismos.

Para el primer semestre del presente año, el presupuesto ejecutado de los departamentos presenta un crecimiento real de 0,1 por ciento (ver Tabla N° 111) en relación a igual período del año 1991. Sin embargo a nivel departamental Piura, Loreto, Ucayali, Moquegua, Tacna, Cajamarca, Pasco presentan una contracción en su ejecución presupuestal y los departamentos de Junín y Ancash muestran un leve crecimiento, 2,4 y 0,8 respectivamente.

A nivel de partidas genéricas, salvo el presupuesto destinado a remuneraciones, transferencias corrientes, pensiones y obras, el resto presenta una disminución en relación al año anterior. Los bienes y servicios han caído en términos reales en 48 y 25 por ciento respectivamente, pero los que prácticamente

han desaparecido en la ejecución presupuestal son las partidas de estudio y equipamiento. En relación al rubro obras, el crecimiento que presentan se debe básicamente al incremento del gasto en obras del departamento de San Martín, gasto que coincide con los dos mismos registrados en dicho departamento en los años 1990 y 1991.

**TABLA N° 111**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL**

**EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS 1992 / 1991**

	Remunerac.	Bienes	Servicios	Transf. Crrtes.,	Pensiones	Estudios	Obras	Bienes de Capital	Total
Piura	16,1	-54,1	2,6	6,8	49,8	-	-100,0	-	-24,0
Tumbes	8,5	-14,9	24,9	40,0	78,6	-	-100,0	-	12,4
Loreto	-11,6	-54,9	9,5	20,6	44,4	-	-100,0	-100,0	-17,9
Ucayali	9,3	-45,3	14,8	54,6	47,4	-100,0	-100,0	-100,0	-20,7
Arequipa	193,5	-36,5	-53,0	142,1	187,4	-	-100,0	-	82,0
Moquegua	31,9	-39,7	-11,5	-2,7	-3,6	-	-100,0	-100,0	-4,7
Tacna	55,0	-59,4	16,2	23,7	17,1	-	-100,0	-100,0	1,1
Puno	23,0	-49,3	-46,5	34,5	6,4	-100,0	-100,0	-100,0	5,4
Amazonas	31,4	-33,3	-22,8	129,4	29,5	-	-100,0	-	28,6
Cajamarca	-6,9	-42,2	-11,1	67,8	30,3	-	-100,0	-	-3,3
Lambayeque	49,7	49,6	-29,9	110,0	65,4	-	-100,0	-	40,3
Cusco	24,6	-46,6	-16,4	40,7	44,3	-	-100,0	-	9,5
Apurímac	-15,7	-22,6	-2,0	8,7	13,2	-	-100,0	-	-10,8
Madre de Dios	10,6	-4,0	5,5	8,3	44,1	-	-100,0	-	7,1
La Libertad	23,5	-46,6	-26,3	12,5	37,3	-	-100,0	-	8,5
Ayacucho	38,5	-51,1	-39,4	76,5	104,8	-	-100,0	-	25,3
Huancavelica	24,9	-55,4	-35,4	87,5	20,0	-	-100,0	-	10,3
Ica	30,4	-65,3	-5,5	111,9	22,7	-	-100,0	-	14,1
Huánuco	74,0	-41,8	-56,1	123,2	73,8	-100,0	-100,0	-100,0	37,7
Pasco	2,7	-39,5	26,4	89,8	35,9	-100,0	-100,0	-100,0	-11,1
Junín	8,5	-55,7	-45,3	80,2	57,5	-100,0	-100,0	-100,0	2,4
Ancash	32,2	-51,4	-10,5	-1,6	47,5	-	-100,0	-	0,8
San Martín	13,2	-36,1	-57,1	16,2	14,3	-	1 695,7	-	4,4
<b>TOTAL</b>	<b>28,3</b>	<b>-48,2</b>	<b>-24,9</b>	<b>48,2</b>	<b>51,6</b>	<b>-100,0</b>	<b>97,4</b>	<b>-100,0</b>	<b>8,1</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En términos generales, estas cifras coinciden con el diagnóstico que realizó el MINSA en las reuniones de trabajo previas a la elaboración de este trabajo, sobre el estado de los establecimientos de salud en el resto del país. Existe un deterioro

en la red nacional de atención de la salud, muchos hospitales, centros y postas de salud no pueden asumir sus costos mínimos de funcionamiento.

En la Tabla N° 112, se presenta el gasto per cápita en salud por departamento para los años 1990, 1991 y 1992, según los presupuestos reales efectuados correspondientes a esos mismos años.

**TABLA N° 112**  
**GASTO PER CÁPITA A NIVEL DE DEPARTAMENTOS**  
**(1990 - 1992)**

REGIONES	1990	1991	1992
Tumbes	1,7	1,6	5,0
Piura	0,8	0,7	0,2
Loreto	1,2	1,1	1,0
Ucayali	2,0	2,2	1,6
Arequipa	2,0	1,6	1,4
Moquegua	2,5	2,8	2,2
Tacna	3,1	3,0	2,2
Puno	1,3	1,3	1,0
Amazonas	0,5	0,8	0,8
Cajamarca	0,5	0,6	0,4
Lambayeque	0,6	0,8	0,8
Cusco	1,0	1,0	0,8
Apurímac	0,8	1,0	0,6
Madre de Dios	4,2	3,3	2,8
La Libertad	1,1	1,3	1,0
Ayacucho	1,0	1,4	1,0
Huancavelica	1,1	0,9	1,0
Ica	1,8	2,2	1,8
Huánuco	0,9	1,1	1,0
Pasco	0,7	1,0	0,8
Junín	1,3	1,7	1,2
Ancash	1,0	1,2	1,0
San Martín	1,7	1,4	1,2
Lima y Callao	3,3	3,7	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a los datos INEI y RCRP.

A fin de hacer comparable el gasto en salud per cápita anual por departamentos, se procedió a duplicar el gasto efectuado en el primer semestre del presente año y suponer el mismo como gasto per cápita para el año 1992. Si la tendencia del gasto en salud se mantiene, no es de esperar que estos resultados

varíen en forma significativa. Así, se aprecia que, salvo los departamentos de Tumbes, Amazonas, Lambayeque, Huánuco y Pasco, el resto<sup>163</sup> de departamentos, presentarían, para el año 1992, una caída en el gasto real per cápita entre 9 y 75 por ciento en relación al año 1990, siendo Piura el departamento en donde la caída real es más pronunciada (75 por ciento).

Por otro lado, es necesario hacer un comentario aparte sobre el gasto per cápita efectuado en el departamento de Tumbes. Si bien este ha tenido un fuerte crecimiento en el primer semestre del presente año, dicha tendencia no es previsible que se repita para el resto del año, dado que este incremento responde básicamente a las urgencias (epidemias) presentadas en esta zona a inicios del presente año, por efecto de las inundaciones, consecuencias del fenómeno del Niño y fue por lo tanto una asignación presupuestal extraordinaria.

En términos generales, los departamentos presentan por un lado escasez de recursos para un funcionamiento mínimo de los servicios de salud y por el otro, dado el deterioro por el que atraviesa la red de hospitales, centros y postas de salud<sup>164</sup>, es difícil suponer que dichos centros y atención puedan sostenerse con recursos propios.

Dichas cifras son congruentes con las conversaciones mantenidas con funcionarios del Ministerio de Salud, en el sentido que en las actuales condiciones el gasto de salud responde más a situaciones de emergencia que a una programación coherente con las necesidades actuales de salud de la población y con un desarrollo de largo plazo del sector. Adicionalmente, dado que el

---

<sup>163</sup> Ayacucho e Ica no presentan crecimiento real en el gasto per cápita en salud en relación a 1990.

<sup>164</sup> En las conversaciones sostenidas en el MINSA se informó que aproximadamente hace 15 años que no se compran ambulancias y la mayoría de los hospitales de las regiones carece de grupo electrógeno.

Ministerio de Salud se ha convertido en un ente básicamente normativo de la política de salud y los recursos de las regiones son transferidos directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas son escasas las posibilidades que el Ministerio del sector tiene para presionar sobre la asignación presupuestal.

Finalmente, se presenta la Tabla siguiente, un consolidado del presupuesto ejecutado Total del gasto público en salud en términos reales para los años 1990 - 1993.

**TABLA N° 113**  
**PRESUPUESTO EJECUTADO DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD:**  
**TOTAL NACIONAL**  
**(En miles de nuevos soles de 1990)**

AÑO	LIMA Y CALLAO	RESTO	TOTAL
1990	22 021,1	16 564,0	38 585,1
1991	25 095,1	18 369,9	44 325,0
1992	11 226,8	7 610,7	18 837,5
1993	12 337,0	5 305,3	18 642,3

Nota: En 1994 el Programa se denominó Programa de Focalización del Gasto Social Básico.

Fuente: PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Documento de Interés para la Mejora del Gasto Social Básico, 1995.

Como se observa en la Tabla, el gasto Total en salud creció en términos reales entre 1990 y 1991 y en el año 1992 y 1993 se ejecutó gasto por menos del 50 por ciento de lo gastado en el año anterior. La distribución del gasto Total en salud se mantiene Lima y Callao son los que participan en mayor proporción que el resto del país.

#### **1.5. Gasto Social Básico 1994 - 95**

A partir de 1994, en el marco del Programa de mejora de la calidad de servicios básicos, se creó el Programa presupuestario "Focalización del Gasto Social Básico",

con la finalidad de remitir las acciones indiscriminadas promovidos por el sector Público antes de 1990, enfatizando la intervención selectiva y focalizada en favor de los sectores de población y áreas más necesitadas.

De acuerdo con la experiencia lograda en 1994, se crea en 1995 el "Plan de Mejora del Gasto Social" con una asignación presupuestal de 598,2 millones de nuevos soles (2981 millones de dólares), estando a cargo el Ministerio de Economía y de la Presidencia del Consejo de Ministros su coordinación, seguimiento y evaluación.

Este programa está orientado a recuperar y mejorar la calidad y cantidad de la inversión del Estado en áreas sociales consideradas básicas; educación, salud, empleo, nutrición.

Observemos la Tabla N° 114, y el Gráfico N° 39 .

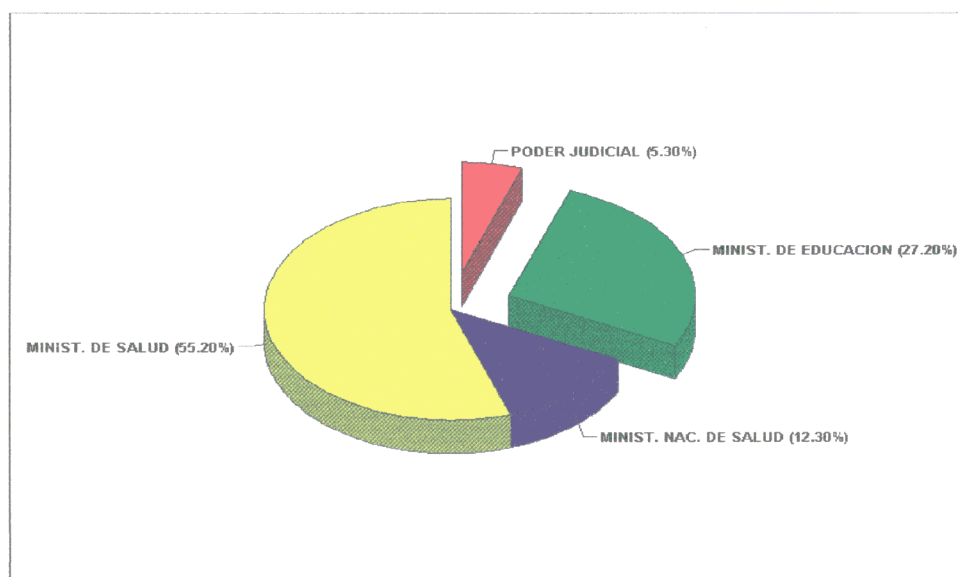
**TABLA N° 114**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO DEL**  
**PROGRAMA DE MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN**  
**SECTOR Y PROGRAMAS, 1994-95**  
**(En nuevos soles)**

SECTOR Y PROGRAMAS	PRESUPUESTO APROBADO	
	1994	1995
TOTAL PRESUPUESTADO	100,0	100,0
MINISTERIO DE SALUD	44,5	67,9
Programa de Salud Básica para todos		
INSTITUTO NACIONAL DE SALUD	11,1	11,4
Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo		
MINISTERIO DE EDUCACION	34,2	13,4
Programa de Educación Básica para todos		
PODER JUDICIAL	10,2	3,3
Programa de Justicia Básica		
MINISTERIO PUBLICO	0,0	3,9
Programa de Justicia Básica		

Nota: En 1994 el Programa se denominó Programa de Focalización del Gasto Social Básico.

FUENTE: PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, Documento de Interés para la Mejora del Gasto Social Básico, 1995.

**GRÁFICO N° 39**  
**PERÚ: PRESUPUESTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE**  
**MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN SECTOR, 1994**  
**(Porcentaje)**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

En el sector educación para el Programa "Educación Básica para Todos", se asignó 80 millones 240 mil es decir, el (13,4%) del Total en 1995. Este programa persigue el incremento de la cobertura en el acceso a la educación inicial, primaria y alfabetización, mediante el mejoramiento del servicio educativo que afecta el sector, priorizando las áreas rurales y de frontera. También tiene como propósito mejorar y ampliar la infraestructura educativa. Así, son puestos en práctica a través de los subprogramas de capacitación docente, de provisión de material educativo y desarrollo de la educación bilingüe<sup>165</sup>.

El sector salud recibe (67,9%) del presupuesto del 1995 para el programa de "Salud básica para todos". Esa cantidad en términos absolutos significa 405 millones

<sup>165</sup> Los datos porcentuales corresponden al Presupuesto General de la República de los años 1994-95, tanto para Educación como para Salud.

920 mil nuevos soles. (202 millones 460 mil dólares). Tiene como objetivo permitir a toda la población el acceso al paquete básico de salud. También están orientados a través de los sub-programas al mejoramiento integral de puestos y centros de salud, *el de sostenimiento de centros y puestos de salud y el de dirección y supervisión del Programa.*

Dentro del sector salud, también está el programa de "Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo", que en 1995 se le asignó el (11,4%) del presupuesto total (68 millones 440 mil nuevos soles). El programa tiene como objetivo brindar la atención nutricional a los niños menores de tres años y madres gestantes y lactantes. El Instituto Nacional de la Salud tiene la responsabilidad de su ejecución.

## **2. PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA**

*Para afrontar el problema de la situación de la población pobre, los gobiernos crearon diversos organismos para ejecutar programas de alivio a la pobreza.*

### **2.1. Período 1980 y 1985.**

En este período, se creó el sistema de cooperación popular (COOPOP), cuyo jefe tenía inclusive participación en el Consejo de Ministros. También se dieron impulso a las cocinas y comedores populares, se creó el programa del Vaso de Leche.

## 2.2. Período 1985 y 1988.

En este período, a través del sistema de cooperación popular, se ejecutó un ambicioso Programa de empleo Temporal llamado PAIT. (Programa de Apoyo Temporal), que llegó a dar hasta 150 mil empleos. También se crearon un programa de Desarrollo Microrregional y un Fondo Nacional de Desarrollo Comunal (hoy desaparecidos), así como el programa de Asistencia Directa (PAD) que trabaja con clubes de madres y la Fundación por los niños del Perú, un organismo no público pero era dirigido por la Primera Dama de la Nación y recibía fondos principalmente del Estado.

Otro organismo, "La Oficina Nacional de Apoyo Alimentario" (ONAA), creada en 1977 funcionaba como organismo autónomo del Ministerio de Agricultura para repartir alimentos principalmente provenientes de donaciones del exterior. También están el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF) dependiente del Ministerio de Justicia que administra cunas y centros para menores sin familia y control de readaptación para menores delincuentes; y la Beneficencia pública que también administra centros para menores y ancianos desamparados con fondos provenientes de donaciones y loterías y que es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Salud.

La propia población también ha generado una basta red de comedores populares para abaratar la alimentación, contando con apoyo de organizaciones no gubernamentales y en una pequeña parte con financiamiento del Estado.

Dada la multiplicidad de organismos existentes, el gobierno creó, en 1989, el Programa de Compensación Social<sup>166</sup> que debería ser un programa unificado de

---

<sup>166</sup> Por Decreto Supremo 023-89-PCM.

carácter multisectorial para hacer frente a los problemas de extrema pobreza. En 1990 se creó un programa de emergencia por sequía<sup>167</sup>, estos programas no solucionaron en nada a los más necesitados por que, además de no contar con un presupuesto, entró la cuestión política y la crisis económica.

### **2.3. Período 1990 y 1995**

El gobierno, a los 5 días de la toma de posesión en el Estado, creó por D. S. 094-PCM la Comisión Transitoria Coordinadora de los Programas Sociales de Emergencia que no tuvo estabilidad por eso habiendo la necesidad de un implementación de programas con la finalidad de aliviar la pobreza en el corto plazo, determinó la creación de Instituciones como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en 1991 luego en 1992 se crea el programa nacional de asistencia alimentaria en el Ministerio de la Presidencia.

Esta marco Institucional, conformado también por otros organismos como COOPOP, INADE, INFES, y otros, están encargados de poner en marcha los programas de reducción de los niveles de pobreza en el país. (ver Tabla N° 115).

En el año 1995<sup>168</sup>, se destinó 2 mil 264 millones de nuevos soles (1 mil 132 millones de dólares) a los diferentes programa de alivio a la pobreza. En relación al presupuesto de 1994 este monto significó un poco más del doble. También a partir de 1995 se han implementado como programas presupuestales actividades como de los Caminos Rurales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la Acción Cívica de las Fuerzas Armadas del ámbito de la Presidencia del Consejo de

---

<sup>167</sup> Creado por D.S. 052-90-PCM y modificado por D.D. 069-90-PCM.

<sup>168</sup> Según información proporcionada por la Dirección del tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministros. (Ver Tabla N° 116).

**TABLA N° 115**

**PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1993 - 1995**

**(Millones de nuevos soles)**

UNIDAD EJECUTORA	ACTIVIDADES	EJECUCION	EJECUCION	LEY N°
		1993	1994	26404 1995
I	M. DE ECONOMIA (GOB. LOCALES) Vaso de Leche	116	170	230
II	FONCODES	337	451	501
	1. APOYO SOCIAL	33	77	117
	2. GENERACION DE EMPLEO	294	346	353
	3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	11	28	31
III	PRONAA	58	98	213
	COMEDORES A NIVEL NACIONAL	46	89	173
	PROYECTOS ASISTENCIA ALIMENTARIA	12	9	40
IV	MINISTERIO DE EDUCACION ALIMENTACION ESCOLAR /TEXTOS	31	37	100
V	MINISTERIO DE SALUD	15	10	36
VI	MINISTERIO DE AGRICULTURA APOYO AL AGOR EN ZONA DE EMERGENCIA TITULACION PREDIOS/PROMOC. SIST. FINAN.	66	86	202
VII	MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	0	64	58
VIII	COOPERACION POPULAR PROYECTOS MULTISECTORIALES	10	11	50
IX	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA PROG.NAC. DE AGUA POTABLE Y ALCANTAR.	0	14	36
X	MINISTERIO DE TRANSPORT. Y COMUNIC. CAMINOS RURALES	0	0	79
XI	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS ACCION CIVICA DE FF.AA.	0	0	20
XII	MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES	0	79	598
XIII	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PROG. SOC. FINANCIADO CON PL-480 PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL EJECUTADOS POR INST. PUBLICAS Y PRIVADAS FINANCIADOS CON RECURSOS DE LA PL-480	0	62	109
XIV	INADE/MEF PROY. EMERGENCIA E INV. SOCIAL (PL-480) AYUDA A DESPLAZADOS (PL-480) - MEF	0	23	32
	TOTAL	633	1,106	2,264
	PORCENTAJE DEL PBI	0.8%	1.0%	1.7%
	PBI (En miles de millones S/.)		111,085.0	131,816.0

Fuente: DGPP (Dirección General del Presupuesto Público).

**TABLA N° 116**

**PERÚ: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO**

**PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA : 1993 - 95**

**(Millones de nuevos soles)**

ENTIDADES	1993	1994	1995	ESTRUCTURA %		
				1993	1994	1995
TOTAL	633	1106	2264	100,0	100,0	100,0
PORCENTAJE DEL PBI	0,8	1,0	1,7			
M. DE ECONOMIA (GOB. LOCALES) Vaso de Leche	116	170	230	18,3	15,4	10,2
FONCODES	337	451	501	53,2	40,8	22,2
1. APOYO SOCIAL	33	77	117	5,2	7,0	5,2
2. GENERACION DE EMPLEO	294	346	353	46,4	31,3	15,6
3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	10	28	31	1,6	2,5	1,4
PRONAA	58	98	213	9,2	8,8	9,4
COMEDORES A NIVEL NACIONAL	46	89	173	7,3	8,8	7,6
PROYECTOS ASISTENCIA ALIMENTARIA	12	9	40	1,9	0,8	1,8
MINISTERIO DE EDUCACION ALIMENTACION ESCOLAR /TEXTOS	31	37	100	4,9	3,3	4,4
MINISTERIO DE SALUD	15	10	36	2,4	0,9	1,6
MINISTERIO DE AGRICULTURA APOYO AL AGOR EN ZONA DE EMERGENCIA TITULACION PREDIOS/PROMOC. SIST. FINAN.	66	86	202	10,4	7,8	8,9
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	-	64	58	-	5,8	2,6
COOPERACION POPULAR PROYECTOS MULTISECTORIALES	10	11	50	1,6	1,0	2,2
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA PROG. NAC. DE AGUA POTABLE Y ALCANTAR.	-	14	36	-	1,3	1,6
MINISTERIO DE TRANSPORT. Y COMUNIC. CAMINOS RURALES	-	-	79	-	-	5,5
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS ACCION CIVICA DE FF.AA.	-	-	20	-	-	0,9
MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES	-	79	598	-	7,1	26,4
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PROG. SOC. FINANCIADO CON PL-480 PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL EJECUTADOS POR INST. PUBLICAS Y PRIVADAS FINANCIADOS CON RECURSOS DE LA PL-480	-	62	109	-	5,6	4,8
INADE/MEF PROY. EMERGENCIA E INV. SOCIAL (PL-480) AYUDA A DESPLAZADOS (PL-480) - MEF	-	24	32	-	2,2	1,3

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.  
- Dirección General de Presupuesto Público.

Así encontramos que la distribución del presupuesto de 1995 en los diferentes programas de lucha contra la pobreza, recae en mayor porcentaje en la actividad de "mejora de la calidad de los servicios sociales" a la que se le asignó el 26,4% de lo presupuestado.

FONCODES ocupó el segundo lugar con 22,1% y el presupuesto destinado a los gobiernos locales para el programa del "Vaso de Leche" tiene el tercer lugar con el 10,2% luego le sigue en orden de importancia el PRONAA para las actividades de los comedores a nivel nacional y los proyectos de asistencia alimentaria con el 9,4%. Por último los programas de apoyo al agro en zonas de emergencia ejecutadas por el Ministerio de Agricultura con 8% (ver Tabla N° 117).

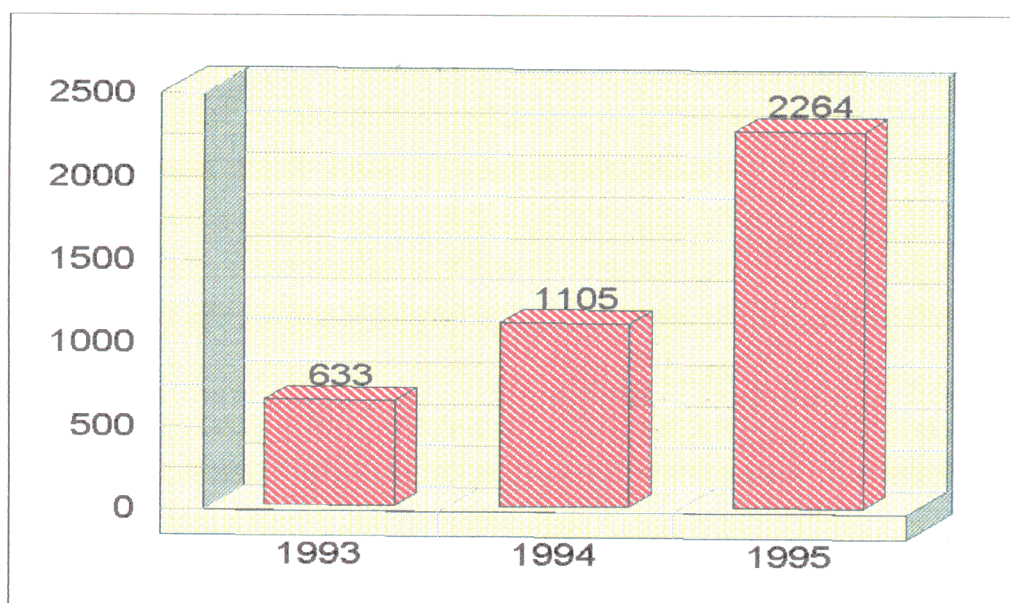
**TABLA N° 117**  
**PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE**  
**REDUCCIÓN DE LA POBREZA, SEGÚN UNIDAD EJECUTORA, 1993-95**  
**(Porcentaje)**

UNIDAD EJECUTORA/ACTIVIDADES	1993	1994	1995
TOTAL	100,0	100,0	100,0
MINISTERIO DE ECONOMIA (GOBIERNOS LOCALES)	18,3	15,4	10,2
FONCODES	53,2	10,8	22,1
PRONAA	9,2	8,9	9,4
MINISTERIO DE EDUCACION	4,9	3,3	4,4
MINISTERIO DE SALUD	2,4	0,9	1,6
MINISTERIO DE AGRICULTURA	10,4	7,8	8,9
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	0,0	5,8	2,6
COOPERACION POPULAR	1,6	1,0	2,2
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	0,0	1,3	1,6
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	0,0	0,0	3,5
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	0,0	0,0	0,9
MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES	0,0	7,1	26,4
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	0,0	5,6	4,8
INADE / MEF	0,0	2,1	1,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas  
 - Dirección General de Presupuesto Público.

Si observamos el Gráfico N° 40, encontramos claramente que el presupuesto destinado a la reducción de la pobreza ha tenido una evolución significativa. Así en el año 1995 tiene un porcentaje alto, lo cual demuestra que hay deseo de ayudar de alguna manera la gente necesitada y que está en extrema pobreza.

**GRAFICO N° 40**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO**  
**A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 1993-95**



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

#### **2.4. Programas Sociales Existentes**

Los programas sociales orientados al alivio de la pobreza son los siguientes:

- 1) Programa de Mejora del gasto social básico.- En la salud, busca los servicios básicos productivos. En educación, busca mejorar la calidad de la educación inicial y primaria, y en justicia busca la solución de conflictos a nivel local.
- 2) FONCODES.- Financia Proyectos.- Sugeridos por la propia población necesitada. Tanto de asistencia e infraestructura social en educación, salud, nutrición y

saneamiento, como de infraestructura económica en el sector agropecuario y de transporte.

3) FONAVI.- Otorga préstamos para la financiación de vivienda e infraestructura básica. Incluyen : Banco de Materiales, programa de construcción propia para pequeños comunidades, préstamos hipotecarios, entre otros.

4) INADE.- Canaliza los recursos hacia grandes proyectos de inversión, como hidroeléctrica en las zonas pobres del país.

Es responsable también del programa de emergencia e inversión social (PEIS).

5) INFES.- Construcción de infraestructura en los sectores de educación y salud.

6) PANFAR.- Mejorar el estado nutricional y la salud de las madres gestantes y lactantes, niños menores de 5 años y niños en edad pre escolar.

7) PRONAMACHS.- Brinda asesoría técnica para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Realiza otras de infraestructura productiva, acondicionamiento de viviendas y conservación de suelos en zonas deprimidas.

8) PRONAA.- Desarrolla programas de asistencia directa y programas de emergencia con el objetivo de elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en pobreza extrema.

9) Desayunos escolares.- Busca cubrir los déficit nutricionales de los estudiantes de primaria de los colegios públicos.

10) Programas del Vaso de Leche.- Distribución de vasos de leche entre los niños más pobres.

11) Programa de Apoyo al Repoblamiento.- Busca entender a la población desplazada a causa de la violencia subversiva.

Todos estos programas sociales buscan aliviar la pobreza y cada uno emplea sus

roles de acuerdo a sus objetivos y están solo subvencionados por el Estado, y las entidades humanitarias que se presentan desde los Organismos Internacionales.

### **3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL GASTO SOCIAL**

Explicamos, en esta parte, la percepción que tiene la población pobre y no pobre y las personas involucradas con la situación de la población pobre sobre la atención y ayuda que el gobierno les presta a través del Gasto Público.

Al realizar el análisis de sus respuestas, encontramos que son concientes de que el gobierno debe de proporcionar a la sociedad bienestar y por ende a su población a través de la distribución de los recursos; primero, a los que más necesitan y en ese orden a todos los componentes de la sociedad. Sin embargo, son pocos los que se benefician con el gobierno y la gran mayoría no recibe ninguna atención pese a estar considerados en el presupuesto.

Hay tres respuestas que, a continuación, detallamos:

- a. Aquellos que dicen que tiene apoyo del gobierno que es un porcentaje bajo un (20%) y están más próximos a la capital del país. Afirman recibir apoyo del gobierno central para la educación (con centro escolares y pago a los profesores); para la salud (a través de un centro médico; a través del apoyo alimentario, el vaso de leche y los comedores populares, a través de FONAVI, FONCODES. Sin embargo, no está en proporción según sus necesidades básicas.
- b. Aquellos que dicen sí tenemos ayuda de vez en cuando del gobierno central. Esto sucede cuando el Presidente del gobierno los va a visitar y les da las donaciones y les ofrece solucionar el problema de la salud, educación y vivienda. Y a través de la

creación de centros educativos y préstamos para la vivienda.

- c. Aquellos que afirman no recibir ayuda alguna del gobierno central. En un total de 70 por ciento informan que el gobierno no les proporciona ninguna ayuda "No esperamos nada sólo queda en promesas" suelen decir. Pero sí expresan recibir ayudas de los otros organismos como: ONG, PRISMA, CARE, CARITAS, etc. que del gobierno central.

En términos generales, los gastos públicos en bienes y servicios que atienden las necesidades colectivas no son equitativos ni suficientes y no cubren las necesidades de la población pobre; por tanto, no está contribuyendo a disminuir la pobreza, por el contrario, están aumentando con aquellos llamados pobres recientes que como consecuencia de su poder adquisitivo muy bajo, están formando parte del grupo de pobres que hay en el país.

#### **4. PERCEPCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS SOBRE EL GASTO SOCIAL**

La percepción que tienen los especialistas sobre el gasto social la presentamos a continuación (las respuestas han sido analizadas y consolidadas):

##### **¿Qué opinión le merece el gasto público en el Perú?**

Hoy en día el gobierno no está llevando una correcta política de gasto público, y si actualizamos en los gobiernos anteriores tampoco.

El Estado debe procurar alcanzar la máxima rentabilidad económica y social de todas las inversiones y proyectos que ejecute.

Esto implica un riguroso proceso de priorización de problemas, identificación de

soluciones alternativas, selección de la solución o formas y ejecución de las mismas. El gasto público debe de llevar en forma eficiente el binomio gasto-inversión, porque se debe pensar que los ingresos de hoy sirven para beneficiar el presente y el futuro. Para lo cual se requiere una buena administración, coordinación y distribución del gasto social y que se deje de utilizarlo como un instrumento propagandístico del gobierno para darle una buena orientación hacia la solución de las grandes masas existentes en forma prioritaria y a la solución de otros problemas existentes en el seno de la sociedad.

**Entonces, ¿Cree Ud. que el enfoque actual no es el más adecuado?**

El enfoque actual tiene puntos a favor y otros en contra. En relación al enfoque a favor, es que se han creado los programas de alivio a la pobreza como FONCODES, PRONAA, COOPOP y el programa del vaso de Leche ya que una parte del gasto social está destinada desde el Presupuesto de la República, a promocionar la ayuda efectiva a los más necesitados. Sin embargo, tampoco soluciona nada porque se está priorizando a la estabilidad económica orientada por el Fondo Monetario Internacional: "habría que ver si esto está realmente orientado a solucionar los problemas existentes en el seno de la sociedad o responde entre comillas a intereses foráneos que sólo lleva a mas dependencia". Aquí esta pues que el enfoque en contra, porque no es lo más adecuado, puesto que se está dando énfasis a solo una parte de la población y no a los que en verdad se encuentran en pobreza extrema (a los del trapecio andino y otras zonas marginales). Según el gobierno, habrá que tener esperanza porque la cantidad para el gasto social, para el año 1995 (3,400 millones de dólares), será mayor que en otras ocasiones; por este motivo, esta nueva ayuda va a

proporcionar a los más necesitados servicios de agua potable y electricidad, de salud y vivienda, alimentación y educación , y no sólo eso, sino una infraestructura que pueda satisfacer dichas necesidades para el presente y futuro.

**Entonces: ¿Cuáles deben ser los indicadores del Gasto Social que alivie la situación de pobreza existente y mejore los niveles de vida, más aún de la población con extrema pobreza?**

Hasta ahora no se ha logrado encontrar algún indicador del gasto público que solucione los problemas existentes. Si bien han habido esfuerzos por realizarlos, no se adecúan a la realidad . Un indicador que se hace latente y que pueda ser efectivo es no perder de vista el binomio ingreso-gasto; para gastar es necesario que hayan ingresos y a esto habría que darle prioridad y buscar estrategias más efectivas para tener ingresos, y luego racionalizar el gasto según la prioridad de necesidades; por ejemplo, es importante darle mayor prioridad presupuestal a la educación para generar más ingreso. Una buena distribución de gasto es una inversión y si se tiene ese criterio habremos encontrado un indicador para realizar la mejora y alivio de la pobreza a través del gasto social y no sólo para eso sino para que haya una sociedad más justa.

## **5. RESUMEN**

El análisis sobre el comportamiento del Gasto Social en el Perú, los datos estadísticos así como la percepción que tiene la población peruana, y los especialistas nos indican que es un rubro muy importante para el desarrollo de la sociedad en forma más justa y equitativa al cual que prestar atención. Así, encontramos que, lejos de

solucionar los problemas de pobreza existente, ha suscitado mayor desigualdad social a través de los servicios de educación, salud, vivienda, empleo y otros.

De acuerdo con las versiones oficiales, se le está dando prioridad al gasto social situación que no se adecúa a la realidad, primero porque no se sabe la definición de gasto social con la que están trabajando. El gobierno ha dicho que el objetivo de la Política Social es "Promover la igualdad de oportunidades para los habitantes del País". De acuerdo con esta definición, se puede incluir dentro del gasto social a los programas de justicia, construcción de caminos rurales, electrificación rural, etc. Y por otro lado, hay que ver el tema de cantidad del gasto. Se sabe que cada definición nos dará una distinta magnitud de gasto social y lo mas importante es saber cómo se gasta y no cuánto se gasta; y por último saber elegir las alternativas más eficientes.

En relación a la calidad del gasto, se deben tener en cuenta las dos dimensiones existentes: la elección de prioridades y la focalización del gasto. La primera tiene que ver con las raíces del problema económico: existen recursos escasos (en este caso el presupuesto del gobierno) y múltiples maneras de cumplir con el objetivo de la política social. Por lo tanto, se debe de buscar la alternativa que obtenga el mayor beneficio al menor costo. La focalización tiene que ver con la implementación del programa y con la selección de los beneficios, lo cual se debe realizar previo diagnóstico.

En este campo de la calidad del gasto es donde existen críticas al gobierno porque sus programas de gasto social no responden a las verdaderas necesidades de la población, sino que sólo están conduciendo a que haya más pobreza en todos los niveles de la sociedad y por ende a la desigualdad social.

## CAPÍTULO QUINTO

### LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

#### INTRODUCCIÓN

Como colorario en este capítulo, trataremos sobre dos aspectos importantes:

**PRIMERO:** Puntualizaremos los efectos de la economía del sector público sobre la situación de pobreza y desigualdad social. Luego de haber estudiado la situación de pobreza, la política económica y sus efectos y, sobre el gasto social (capítulos segundo, tercero y cuarto). Lo cual nos ha llevado a tener una visión precisa de la situación de pobreza y desigualdad social que vive el pueblo peruano. Datos que hemos corroborado a través de las encuestas, entrevistas y observación realizados.

**SEGUNDO:** Presentamos los resultados del cuestionario Delphi aplicado a expertos sobre la "tendencia futura de la sociedad Peruana en Términos de Pobreza y desigualdad social". Criterios que debidamente ponderados y después de una razonable evaluación presentamos.

Los mismos expertos participantes han sido los primeros e implacables críticos de los aportes de algunos de sus colegas. El hecho de que la agrupación de varios conceptos para la obtención de criterios básicos efectuada en la segunda etapa del ejercicio llevó a la exclusión de 28 criterios, lo que evidentemente es significativo esa actitud del grupo.

Sin embargo, los criterios restantes aceptados por el grupo de participantes y agregados en criterios base o síntesis en el segundo ejercicio, constituye un innegable aporte.

Los criterios que resultaron de la agrupación hecha en la segunda etapa del ejercicio, reflejan fielmente la opinión de grupo de los expertos participantes. El investigador trató en todo momento de asegurar al máximo que en manipulación se respete esta opinión.

Es evidente que, por tratarse de una síntesis, no podrá satisfacer a todos. Entre los mismos participantes suscitó algunas críticas, que tienen indudable fundamento lógico. Lo que no cabe duda es que este método Delphi puede ser utilizado por sociólogos en estudios sociales como el tema que hemos tratado. Los criterios básicos son ponderados por el grupo de expertos en las etapas tercera y cuarta del ejercicio, de manera que destacan la prioridad e importancia de dichos criterios que explican lo que pasará en el Perú de aquí a 10 años en cuanto a su manejo económico-social y también político.

## **1. EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

### **1.1. La evolución del Sector Público**

Para entender el comportamiento del sector público entre 1970-1995 se tiene que saber qué ocurrió en los períodos 1970 - 1985 y luego 1985-1995.

### 1.1.1. Período 1970-1985.

Durante el período 1970 - 1985, el sector público creció a tasas considerablemente mayores que el resto de la economía. Ese crecimiento implicó una rápida expansión de los gastos públicos, pero no hubo un crecimiento similar de los ingresos públicos. Como resultado, los déficits del sector público alcanzaron niveles sin precedente. Además, este crecimiento del sector público se ha acompañado de crecientes desequilibrios macroeconómicos tanto internos como externos; a finales de los años setenta la inflación rebasó la marca del (50%), por primera vez pasaba de (15%) al final del período<sup>169</sup>. En el frente externo agudos problemas de balanza de pagos y la cuestionable adecuación a varios programas de estabilización dominaron el debate sobre las políticas en varios de los años considerados.

Es importante decir que el Perú tiene una economía pequeña y abierta cuyo crecimiento ha dependido tradicionalmente de la actuación de su sector exportador. En los años 1950 a 1965, el sector público era pequeño y su financiamiento sólido, la inflación interna era baja para los niveles latinoamericanos. A pesar de estos indicadores positivos, la política gubernamental estaba desatendiendo algunos problemas sociales y económicos básicos; los beneficios del crecimiento no llegaban a los más necesitados y la economía dual del Perú mostraba una distribución muy sesgada de la riqueza y el ingreso.

El clamor general por la modernización y la redistribución condujo a la elección de un gobierno democrático entre 1965-68. Su plataforma populista

---

<sup>169</sup> PAREDES, Carlos Eduardo y Pasco - Font Alberto. El comportamiento del Sector Público en el Perú, 1970 - 1985. Un enfoque macroeconómico, pág. 254.

consistía en un programa económico que comprendía la redistribución y el crecimiento basado en la expansión del mercado interno. El papel del gobierno en la economía aumentó considerablemente en este período, a medida que se iniciaba la implantación de varias políticas orientadas hacia la industrialización del país. Para lo cual el gobierno promovió la sustitución de importaciones y aumentó la demanda interna mediante una política fiscal expansiva. Se elevó el gasto público por el mayor consumo gubernamental y así como una serie de proyectos de inversión pública (vivienda, transporte). Esas medidas y la oposición del Congreso a una reforma fiscal profunda, explican el rápido crecimiento del déficit del sector público en ese período. Para financiar estos déficits, sin recurrir a la inflación, el gobierno los financió con préstamos externos. Así, entre 1962 y 1968, la deuda externa del sector público aumentó más de cuatro veces. En 1967, se deterioraron los términos de intercambio y el país afrontó de nuevo una aguda crisis de balanza de pagos.

En estas circunstancias, se produce el golpe de Estado de 1968 y se implanta el gobierno militar. Este gobierno militar adoptó una postura Nacionalista desde el principio y explicitó las metas de la reforma social y económica. También asignó al sector público un papel mucho mayor en la economía. Se nacionalizaron grandes empresas extranjeras para reducir la presencia del capital extranjero, medida que condujo a su vez a un incremento marcado del número y el tamaño de las empresas públicas. El gobierno militar emprendió también una serie de reformas estructurales durante este período. Así mismo, hubo una transferencia de recursos masivos

hacia el sector familiar en forma de subsidios. Todos estos pasos condujeron a una burocracia gubernamental más grande y a una expansión considerable del tamaño y la importancia del sector público. Pese a que restauró significativamente al patrón de la propiedad y mejoró la distribución del ingreso, no cambió el modelo global del crecimiento económico sino que llevó al extremo el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones. Además, implantó políticas fiscales expansivas, un ambicioso programa de inversión pública y grandes importaciones de armas, lo cual condujo de nuevo a déficits considerables y crecientes del sector público. En 1975, cuando se deterioraron los términos de intercambio y los préstamos externos empezaron a escasear, se puso en claro la inminencia de una nueva crisis de balanza de pagos. Al mismo tiempo, el gobierno encaraba una situación crítica en el frente interno lo cual condujo a un nuevo gobierno militar de 1975 a 1980, en el cual se produce un nuevo período de gobierno caracterizado por una profunda crisis económica tanto en el frente interno como el frente externo. La política macroeconómica implantada por el gobierno en ese periodo tuvo una naturaleza intermitente, incoherente y muy inestable a lo largo del tiempo; por lo que no podía resolver la crisis. Las reservas internacionales netas continuaban su inclinación hasta tornarse negativas, el déficit del sector público seguía fuera de control, el desempleo aumentó y la intranquilidad social se agudizó. Enormes importaciones de armas aumentaron el déficit del gobierno central y la deuda externa del sector público.

En 1978, por primera vez se inicia el primer programa de estabilización coherente después de muchos años, pues se implantó claramente un enfoque más liberal, orientado hacia el mercado, de lo cual no se obtuvieron resultados positivos.

En 1980, se celebraron las elecciones y salió elegido un gobierno democrático (1980-1985). Este gobierno exhibió una rara mezcla de políticas liberales y programas expansionistas. Por una parte trató de racionalizar los gastos públicos, atacar la inflación, reducir los controles de precios y los subsidios, y liberalizar más aún la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por otra parte, elevó el nivel de los gastos gubernamentales y elaboró un ambicioso plan de inversión que requería fondos en un monto mayor que la deuda externa vigente.

En 1981, los precios de los más importantes productos de exportación del Perú bajaron abruptamente en los mercados mundiales. La carga creciente de la deuda externa resultante redujo marcadamente las reservas internacionales netas del Perú. Esta situación se agravó a finales de 1982 cuando la crisis de la deuda mexicana redujo grandemente la disponibilidad de crédito externo. En 1983, una serie de desastres naturales afectó al Perú y marcó gravemente la actuación económica; el PIB cayó (12%) y la inflación rebasó la marca de tres dígitos por primera vez. Y a esto hay que agregar la presencia de los grupos subversivos problema que llevó al Perú a una situación de caos social y a una marcada pobreza.

En resumen, entre 1968 y 1985, los Peruanos vieron crecer enormemente el tamaño del sector público y sus gastos, los déficit del sector público

equivalían a una gran parte del PIB, la inflación se aceleró hasta niveles sin precedente y la deuda pública externa del país se multiplicó por quince.

### **1.1.2. Período 1985-1995.**

En el período 1985-1990, el Perú pasó la crisis económica más grande de su historia republicana; la bancarrota o quiebra que ocasionó el gobierno de ese período fue más grave que la que experimentó durante la guerra del Pacífico. La inflación acumulada de julio de 1985 a julio de 1990 alcanzó la tasa de 2.2 millones por ciento. El crecimiento del PBI acumulado en dicho período cayó en (7%). El PBI per cápita real llegó a 720 dólares, cifra menor que la de 1960. Durante ese período, las reservas internacionales llegaron hasta -300 millones de dólares. El déficit fiscal y cuasi fiscal alcanzó el (16%) del PBI. La presión tributaria cayó de (14.4%) a solo (4.1%) del PBI. La liquidez total se redujo de (17%) a sólo (6%) del PBI. El ingreso mínimo legal se redujo al (50%). Por último, los gastos en salud y educación cayeron (15%) en términos reales<sup>170</sup>. Este cuadro es la auténtica "radiografía de un desastre".

La población peruana se empobreció a niveles sin precedentes. El índice de pobreza crítica en 1989 llegó a un nivel de 141, comparado con un valor promedio de 105 en 1985. En la ciudad de Lima pasó del (17%) de la población en 1986 al (44%) en 1990. La pobreza afectó a 13 millones de peruanos y la pobreza crítica, al (54%) de la población. Los gastos de consumo cayeron en (46%) entre 1986 y 1990. El gasto social por habitante

---

<sup>170</sup> BOLOÑA BEHR, Carlos. CAMBIO DE RUMBO. Edit. S.I.L. Lima - Perú, 1993, pág. 6 y 7.

se redujo en 46 dólares en 1986 a 12 dólares en 1990. A esto hay que agregar que se permitió el deterioro de la infraestructura nacional, se estatizaron importantes áreas de la propiedad privada; se aisló al Perú del mundo (no pagó la deuda externa); se permitió el avance del terrorismo; se permitió el avance de la corrupción; concentró el poder político; se destruyó la administración de justicia y liquidó el derecho; se propició una crisis moral y de valores.

En el período 1990 a 1995, el gobierno entrante aplica un programa de ajuste para controlar la hiperinflación, pero su esquema inicial fracasa en diciembre de 1990, incrementándose la inflación nuevamente a niveles de (24%) mensual.

En Febrero de 1991, se aplica en forma consistente e integral una política económica basada en cinco grandes reformas estructurales, en una política exterior de apertura y re inserción financiera, y en el mantenimiento del estado de derecho.

Las reformas estructurales fueron: la reforma macroeconómica; la liberalización de los mercados de bienes y servicios, de dinero y laboral, la reforma de la estructura de la propiedad (mediante la privatización de activos del Estado); la reforma del Estado con el objeto de reducir su tamaño y funciones; y la reforma institucional, para lograr la estabilidad de las reglas de juego.

La reforma macroeconómica mostraba, en 1992, resultados positivos; la inflación se redujo de (7,650%) a (57%), al año; las reservas internacionales netas se incrementaron de -100 millones de dólares a dos mil millones de

dólares; el déficit fiscal se redujo de (16%) a (2.5%) del PBI; la emisión monetaria creció a tasas menores que la inflación y la presión tributaria aumentó de (5%) a 9.5% del PBI. El crecimiento del PBI durante 1991 y 1992 fue nulo, pero éste es un resultado que podía esperarse como el costo de controlar la hiperinflación.

Las reformas de los mercados mostraban progresos significativos. Los precios de los bienes y servicios, el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios se han liberalizado y se determinan ahora por el mercado. Los precios de los servicios públicos están en proceso de liberalizarse.

La reforma del Estado exhibe logros importantes. Las pensiones de los trabajadores se encuentran en proceso de privatización; la educación está siendo privatizada; la reforma tributaria está muy avanzada; el gasto público orientado al alivio de la extrema pobreza está siendo priorizado y, para 1993 se incrementó del medio por ciento al (1%) del PBI y un porcentaje considerable en 1995. Sin embargo, en la reducción de instituciones y del empleo en el sector público no hay progresos notorios.

En materia de política exterior y con relación a la reinserción financiera 1991, fue un año de grandes logros. Se creó el grupo de apoyo (que otorgó más de 700 millones de dólares al Perú); se logró un acuerdo con el F.M.I. (el RAP); se renegoció con el Club de París y se limpió atrasos con el BID, obteniéndose más de 300 millones de dólares frescos. A esto se debe que el Perú sea un país elegible después de 7 años, siendo un paso en el proceso de reinserción. En cuanto al mantenimiento de la paz y el orden, se han logrado progresos significativos.

En resumen, el Perú, durante el gobierno 1985-1990, era un país sumido en el caos y la desesperación. Hoy (1990 al 1996), gracias a las reformas, es un país con perspectiva de futuro. La economía se viene recuperando gracias al esfuerzo de la población, del trabajo, de la inversión nacional y extranjera.

En el análisis de esta evolución de la economía del sector público, se comprueba que éste ha tenido que ver con los grandes problemas que afronta la sociedad peruana, con el problema de pobreza y desigualdad social, por lo tanto a tenido efectos negativos.

### **1.2. Efectos del Comportamiento Económico del Sector Público.**

El crecimiento del sector público del Perú desde 1970 puede explicarse por una confluencia de factores. En la base de la expansión se encuentra una decisión pública. La actitud de la administración del gobierno militar hacia el capital extranjero su compromiso con las reformas estructurales y su carácter populista la llevaron a expandir al sector público y los gastos del sector público. Las nacionalizaciones provocaron el incremento del número y tamaño de las empresas públicas. Así mismo, las reformas estructurales requerían un número mayor de dependencias públicas. Estos dos factores combinados con los programas gubernamentales para mejorar el nivel de ingresos de los grupos urbanos de ingreso bajo y medio (mediante subsidios), elevaron los gastos públicos.

El crecimiento del sector público continuó después de 1975. El sector público se expandió hacia sectores que requerían un mayor porcentaje de inversión (por ejemplo el petróleo, la electricidad, la minería y las

telecomunicaciones) y lo había hecho con financiamiento externo. Durante los diez años siguientes, la inversión pública y el pago de la deuda externa constituían un gran porcentaje de gastos públicos. Sin embargo, debe destacarse que si bien el salto inicial del tamaño del sector público respondía a una decisión política explícita, la mayor expansión de los gastos públicos en los años siguientes puede atribuirse a una falta de voluntad política para reducir el tamaño del sector público y más aún, a la ausencia de una política explícita o implícita que definiera el campo de acción del sector público en particular el de las empresas públicas<sup>171</sup>.

### **1.2.1. Características Financieras del Sector Público.**

Como antes vimos, el sector público experimentó varios cambios durante el período 1970-1985 y 1985-1995. Durante 1970-1985, cambió la composición de los gastos y los ingresos. Del lado de los ingresos el desarrollo más grande fue un cambio de los impuestos al ingreso y la riqueza, a los impuestos indirectos y al comercio exterior. La dependencia de las finanzas gubernamentales de los impuestos del comercio exterior hizo este sector muy vulnerable a los choques de los términos de intercambio. Por otra parte, es posible que la mayor dependencia de los impuestos indirectos no haya sido conveniente desde el punto de vista del bienestar dada su naturaleza regresiva. Sin embargo, debe advertirse que este cambio ha sido impuesto por el alto nivel de evasión del impuesto al ingreso en el Perú<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Veáse Banco Mundial (1982).

<sup>172</sup> Veáse De Soto (1986). En general estas observaciones indican la necesidad urgente de una reforma fiscal a fondo.

En cuanto a los gastos, el desarrollo más importante fue la carga creciente de los pagos de intereses (solamente al servicio de la deuda externa). En cambio, la nómina salarial bajó de manera extraordinaria (de cerca de 50% de los gastos corrientes a principios del período a cerca de 30% a principios de los años ochenta). Esta tendencia declinante refleja el enorme descenso de los salarios reales de los empleados públicos en ese período. En contraste con las recaudaciones gubernamentales, que mantuvieron una participación relativamente constante en el PBI, los gastos gubernamentales aumentaron como porcentaje del PBI. Por lo tanto, bajó el ahorro gubernamental y resultó insuficiente para financiar la inversión de ese sector. Además, en todos los años considerados el gobierno central transfirió considerables recursos al resto del sector público y a las empresas públicas. Estas transferencias aumentaban los requerimientos financieros del sector, que cada vez se satisfacían en mayor medida con recursos externos.

La situación de las finanzas en el período 1985-90 fue catastrófico; porque se experimentó la crisis económica más grande de la historia republicana del Perú. Como ya se dijo, la hiperinflación alcanzó niveles de 7,650% anual, el PBI cayó a un 20% entre 1988 y 1990, las reservas internacionales llegaron a ser negativas, el déficit fiscal alcanzó el (16%) del PBI y la emisión de la moneda iba de la mano con la inflación. A partir de 1991 se llevaron a cabo las reformas estructurales donde se dieron la reforma macroeconómica; la liberación de los mercados de bienes y servicios, de dinero y de empleo, la reforma del Estado con el objeto de reducir su tamaño

y funciones, y la reforma institucional, para lograr la estabilización de la economía.

### **1.2.2. La Política Fiscal y la Estabilización.**

Como se ha visto, el peso creciente de los pagos del servicio de la deuda ha orientado progresivamente los gastos públicos de la economía interna a los centros financieros del exterior. Durante el período 1975-85 los mayores niveles de gastos públicos provocaron tasas de crecimiento menos que proporcionales en la demanda de bienes y servicios internos. Por otro lado, las reducciones de los gastos públicos totales se asociaron a reducciones desproporcionadas en la demanda de bienes y servicios nacionales, por lo que se determina el debilitamiento de la conexión entre el total de los gastos públicos y la capacidad de compra.

En el período de 1985 - 1990, los indicadores de la política fiscal decaen tanto a nivel de ingreso y gasto público, hubo un déficit fiscal de (16%) del PBI, la presión tributaria decreció, la liquidez se restringió significativamente. El ingreso mínimo legal se redujo en términos reales; lo mismo sucedió en los gastos en salud y educación. En 1990 y 1996, se está tratando de realizar la estabilización de la economía interna, liberándose el sector externo, lo cual implica también liberalizar precios de bienes y servicios; iniciar la reforma fiscal, bancaria y de las tasas de interés, además equilibrarla cuenta corriente y finalmente la cuenta de capital. En suma, por añadidura el programa económico actual se inscribe en la concepción del Fondo Monetario Internacional, lo cual se hace más dependiente y todas las

políticas (económicas, fiscales, sociales de estabilización) se realizan de acuerdo a los criterios que ha impuesto el Fondo Monetario Internacional.

### **1.3.3. Efectos Sociales.**

La política económica del sector público ha llevado a la población peruana a gran diferenciación social en cada de los estratos sociales (configurados por ricos y pobres). Se ha identificado en los capítulos anteriores a los pobres del Perú: se sabe cuantos son, donde viven y los servicios de asistencia social que demandan, y el descuido alarmante del Estado a muchos de los pobladores rurales que se encuentran en la sierra y selva del Perú, en donde es mayor el fenómeno la extrema pobreza. Los servicios de asistencia social, educación, vivienda son carencias que deben ser atendidos a través del mayor gasto social.

Hay incapacidad real del gobierno para contar con suficientes recursos presupuestales que permitan reducir (o mantener) los niveles de pobreza existentes, a través de la inversión en infraestructura y servicios sociales deficitarios, que mayormente se orienten a los grupos sociales marginales. El gasto social efectivo no responde en términos absolutos ni en términos relativos (proporción del gasto social con respecto al total del gasto del sector público), a la creciente demanda de la población. La estructura fiscal no parece responder a las necesidades de incrementar los ingresos (la presión fiscal es baja en los últimos 2 a 3 años a nivel del (4%) al (9%) con respecto al PIB).

Como se ha demostrado, los servicios educativos, como el de salud, son de baja calidad. A pesar de la amplia red de 4 mil servicios existentes éstas han venido disminuyendo en coberturas y calidad de atención en los últimos 10 años principalmente en los del primer nivel de atención de las áreas rurales y urbano marginales. En relación a la educación la alta cobertura obtenida durante la última década se ha logrado a costa de la pérdida de la calidad. Esto lleva a que cada día la situación de los pobres y no pobres se tornará más difícil.

Uno de los problemas que mayor pobreza y desigualdad esta generando en la sociedad peruana es el desempleo. Un alto porcentaje de población económicamente activa se encuentra en paro, situación que está trayendo consecuencias negativas para la sociedad y que requiere de solución inmediata. Hay una gran presencia de trabajadores en edad infantil.

Otro de los efectos de la política económica es que en el seno de la sociedad ha traído conflicto, desorden social, anomia social, desconfianza social, enfermedad.

Esta situación requiere de alternativas que permitan la reactivación de la economía en la cual no sólo se haya controlado la inflación y la distorsión de precios relativos, sino también una política social definida y permanente en el largo plazo. *El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para garantizar la erradicación de la pobreza.* El crecimiento económico aunado a todos los factores positivos que él conlleva, como inversión, empleo, mayor gasto público, no garantiza que se cuente con las condiciones que caracterizan a una sociedad desarrollada; equidad, igualdad de oportunidades

para la competencia en el mercado, acceso de la población a los servicios considerados básicos.

Por otro lado, la pobreza debe ser atacada, no sólo por razones éticas sino por razones económicas. La pobreza genera efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad.

En síntesis, la estrategia a seguir para vencer a la pobreza debe descansar en tres pilares fundamentales:

1. El crecimiento económico.- Este debe priorizar la utilización intensiva del recurso más valioso que poseen los pobres, su mano de obra. Resulta imprescindible aplicar programas que permitan asegurar a los pobres el poder aprovechar las oportunidades de trabajo que se presenten.
2. La inversión social.- La estrategia debe incidir en la formación del recurso humano (salud, educación, alimentación, seguridad); en otras palabras capacitar para elevar su capacidad productiva y generadora de ingresos.
3. La política social.- Debe considerar las peculiaridades de la pobreza en el país. Debido a la magnitud del problema, la estrategia asistencial debe ser amplificada y, a la vez, focalizada en los sectores más vulnerables de la población peruana.

Los programas focalizados en grupos específicos deben centrarse en los extremadamente pobres, cuya situación de carácter estructural tiene peculiaridades distintas de aquellos que, por el programa de ajuste, vieron temporalmente alterados sus niveles de vida.

## **2. TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL**

En esta parte presentamos los resultados de la aplicación del cuestionario Delphi a los expertos (ver Anexo III, punto 4). Se han distribuido en 4 puntos que a continuación detallamos.

### **2.1. Crecimiento Económico Futuro del Perú dentro del Contexto de los Países de Latinoamérica y Países Desarrollados 1995-2005.**

El crecimiento económico del Perú dentro del contexto Latino Americano, será del (8%) al (9%) del PBI anual, debido a las medidas de estabilización adoptadas debe ser seriamente considerado debido a las medidas de estabilización adoptadas por el gobierno en el primer periodo de gestión (1990-1995), las que darán resultado precisamente dentro de 10 años; es probable que en la segunda gestión de gobierno (1995-2000) se mantenga esta tendencia de crecimiento del PBI anual, y en los siguientes años (2000-2005) debe mantenerse por encima del (9%).

Este crecimiento económico futuro del Perú, sólo se mantendrá constante de continuar con el apoyo de las entidades financieras como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, cuyas inversiones ayudarán a sostenerlo por encima del (9%) del PBI. Entonces, en relación a los países desarrollados, su crecimiento será constante, por lo que hay esperanza de que, en los próximos años, Perú tendrá un crecimiento económico que favorecerá su recuperación socio-económica.

En paralelo a esto, es importante que efectúe una reforma del sistema fiscal, dirigida a mejorar la eficiencia impositiva. Así mismo, las empresas públicas deben ser autosuficientes y no depender de las transferencias del gobierno central. Por otro lado, este crecimiento económico debe ser homogéneo, con mejores técnicas en el sistema productivo y tener como base o plataforma para el desarrollo a todos los sectores: agropecuario, minero, manufacturero, construcción y pesca. Todos ellos, orientados a mejorar los niveles de inversión, ahorro y de empleo, y así, recuperar el crecimiento económico con una adecuada atención a las necesidades sociales.

## **2.2. Tendencia Futura del Sector Público 1995 - 2005.**

Una de las medidas del actual gobierno es la reducción del tamaño y la participación del sector público en la actividad económica; dando paso así al sector privado en aquellos sectores con mayores expectativas de crecimiento económico, como son: agricultura, minería, pesquería, industria, comercio, telecomunicaciones y otros que tienen que ver con la productividad, orientados a la inversión, ahorro y empleo. En el futuro, el sector público reducirá más su participación en la actividad económica para realizar sus funciones propias con mayor eficacia y eficiencia.

El sector público podrá lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus funciones, en la medida que se modernice de forma sistemática, particularmente en la gestión y administración de los sectores que están vinculados con las necesidades básicas y elementales de la sociedad, tales como: educación, salud, vivienda y empleo. En el corto plazo, dicha

modernización debe estar orientada a aliviar a los sectores sociales más deprimidos por las políticas económicas radicales aplicadas por el gobierno, en su afán de solucionar la crisis económica. Entonces, el sector público de aquí a 10 años se concentrará en potenciar al sector social, especialmente a reducir la desigualdad social existente y la pobreza en la que se encuentra grandes sectores de la población peruana.

### **2.3. Tendencia Futura del Gasto Social, según Sectores. 1995-2005.**

Como consecuencia de la crisis económica que ha vivido el Perú en los últimos años, se restringió el gasto social, se establecieron mecanismos de recuperación de costos para servicios públicos gratuitos o subsidiados, y se suspendieron importantes actividades de mantenimiento de infraestructura, con lo cual el mayor impacto del ajuste lo han recibido los grupos de bajos ingresos, de tal manera que en muchas oportunidades han quedado desprotegidos de la red mínima de apoyo social, al mismo tiempo que el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda se ha visto reducido. Por ello, se hace necesaria una reforma social sin la cual las reformas económicas no tendrían sustentabilidad técnica y política.

Teniendo en cuenta esto, la tendencia del gasto social en el Perú, en los próximos años, será de crecimiento constante, toda vez que se deberá responder a los cambios en la producción y la reactivación de la economía, derivados fundamentalmente del modelo de libre mercado que ha venido desarrollando el actual gobierno.

Se espera que la aplicación de este modelo de libre mercado provoque una reactivación acelerada del sector industrial , lo cual redundará en una mayor recaudación impositiva, probablemente por encima del (10%); recaudación que tendrá que ser canalizada y distribuida hacia sectores prioritarios como educación, salud y vivienda, que definitivamente deben concebirse como soporte del modelo económico ya mencionado.

**En Educación.-** El gasto social deberá estar orientado a la implementación de la infraestructura educativa, al ajuste de los planes y programas educativos, a la capacitación permanente del docente, al fortalecimiento de la calidad de la educación básica (inicial y primaria), a la provisión de textos y material didáctico en las zonas de extrema pobreza.

**En Salud.-** El gasto social deberá estar orientado a una adecuada prestación de servicios de salud pública, mediante una buena administración del Fondo de Pensiones, a un mejor presupuesto dirigido a la administración de programas de asistencia primaria de la salud en lugares más necesitados, al mantenimiento de una red pública hospitalaria y a una capacitación, especialización y entrenamiento del personal médico, enfermeras y administrativos de la salud.

**En Vivienda.-** A este sector se le debe dar una mayor presupuesto o transferencia, básicamente en la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos y población de pobreza extrema.

## **2.4. Efectos de la Política Económica en Términos de Desigualdad y Pobreza Dentro de Diez Años (1995-2005).**

Reconociendo que la estabilidad y la modernización macroeconómica son esenciales para visualizar la nueva estrategia de desarrollo, en la última década se ha dado prioridad a este frente mediante una serie de reformas tendientes a fortalecer el papel del mercado.

El campo de la modernización del Estado debe obedecer a un enfoque integral. Se trata de incorporar en una sola agenda global de desarrollo, la reforma económica, la reforma social y la reforma del sector público.

En el contexto de la reforma económica se ha operado una importante transformación del Estado, vinculada particularmente a la redefinición de su papel en los mercados, cambiando el carácter de sus intervenciones y de su relación con los agentes económicos y sociales, así como a su redimensionamiento. Estas transformaciones igualmente han tenido el apremio de solventar la crisis fiscal y de aumentar la capacidad del Estado en el manejo de la política macroeconómica.

En este sentido, los efectos de la política económica de aquí a 10 años, en términos de desigualdad social y pobreza en el Perú, tenderá a disminuir, en la medida que las decisiones políticas que tome el gobierno se ajusten no sólo a las variables macroeconómicas del modelo de libre mercado que se ha venido aplicando (equilibrio externo, equilibrio monetario y fiscal, crecimiento económico al (9%) del PBI, control de la inflación), sino también a aquellas variables de alto contenido social dirigidas a lograr una adecuada distribución

del ingreso, a mejorar la asistencia alimentaria y crear fuentes de trabajo. De no ser así, los efectos de la política económica, en términos de desigualdad social y pobreza en el Perú, serán de una marcada polarización entre un pequeño grupo de ricos y una gran mayoría de pobres, percibiéndose una diferencia mínima entre clase media y los sectores populares. La tendencia de la desigualdad social y la pobreza será de aumento constante, porque es muy difícil que el mercado por sí solo resuelva este problema que es de carácter estructural. Por el contrario, el mercado tiende a excluir a la gran mayoría debido a que no tendrán trabajo ni los ingresos suficientes para competir en el mercado.

En definitiva, una sólida política de desarrollo sostenido y equitativo, en el marco de un sistema económico de libre competencia, requiere condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la efectiva vigencia de un Estado de Derecho; a la existencia de una relación eficiente y fluida entre el Estado y la sociedad civil; al fortalecimiento de las bases de la estabilidad política y social; a una adecuada transparencia, responsabilidad y control de la función pública; a la mejora de los procesos de descentralización y racionalización del Estado; y al desarrollo de procesos de educación cívica en torno al Estado de Derecho y los valores democráticos.

### **3. VALORACIÓN A LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DELPHI.**

El experimento Delphi ha sido interesante porque a través de él se pudo medir el cambio de actitud de los expertos en relación a la política económica del

gobierno. En un primer momento su actitud frente a la situación económica del Perú, era negativa, no tenían esperanza de que pudiera encontrarse una salida a la crisis económica existente y, por ende, visualizando un futuro incierto con una marcada acentuación de la pobreza y desigualdad social. A medida que los ajustes económicos arrojaron resultados que favorecían la estabilidad económica a nivel macroeconómico, las actitudes de los expertos cambiaron positivamente, percibiendo la situación económica del Perú con mayor esperanza. De tal forma, las opiniones expresadas en los puntos anteriores son alentadoras y aseguran que la pobreza y la desigualdad social en el Perú disminuirá, siempre y cuando se continúe con la política implantada y se tomen en cuenta los ajustes que ellos proponen.

En cierta medida los resultados del modelo de estabilización aplicado por el gobierno desde 1990-96, ha tenido resultados positivos desde el punto de vista macroeconómico (reducción de: la inflación, el déficit fiscal, la emisión de la moneda; incremento de: reservas internacionales netas, presión tributaria y PBI, y otros en un porcentaje menor). Pero, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿este modelo de estabilización macroeconómica va a generar realmente un crecimiento económico del ( 9%) en el Perú, como señalan los expertos? y ¿este crecimiento va a reducir la situación de pobreza y desigualdad social existente?. La respuesta no es fácil. Sin embargo, por el estudio realizado podemos decir que esta percepción futura que tienen los expertos de la situación socio-económica del Perú, en cierta medida es muy ideal y difícil de llevar a cabo.

Esto es así, pues el modelo de estabilización aplicado no se ha complementado con variables que permitan una estabilización social mínima, por

ejemplo no se ha atacado en profundidad el problema del paro. Por otra parte, la *política social actual no está basada en una definición precisa del gasto social* que nos permita entender los aspectos cuantitativos y cualitativos del mismo, es decir, podemos precisar cuánto se gasta en educación, salud, vivienda, etc, pero no cómo se gasta, es así no se sabe qué alternativas se han elegido y si son eficientes o no, igual ocurre con las prioridades en la que se basa dicha elección y la *focalización del gasto, entre otras. En definitiva, el modelo de estabilización debe ir acompañado de una transformación profunda del marco económico y social, pero también del marco político, apuntando fundamentalmente a una reestructuración del Estado y de sus mecanismos de redistribución del gasto social* que alivie los efectos de la economía del sector público en la pobreza y la desigualdad social en el Perú, considerado un problema estructural.

## **CONCLUSIONES**

En cada parte de las conclusiones se dan recomendaciones o puntos de vista que, desde la óptica de la investigación, y el estudio realizado, son necesarias.

### **CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA METODOLOGÍA Y A LA SITUACIÓN DE LA POBREZA.**

- Las metodologías para el estudio de la pobreza se han tornado más rigurosas. El método tradicional, mediante el uso de la línea de pobreza sobre el gasto o el ingreso, se ha complementado con la medición del índice de la brecha de pobreza, que es más sensitivo a la intensidad de la pobreza y a la desigualdad entre los pobres. Hoy, los investigadores reconocen la importancia de usar diversas medidas de pobreza para evaluar la calidad de vida. Sin embargo, cabe resaltar que el análisis de la pobreza se ha reducido mayormente al campo de lo económico dejando de lado aspectos importantes que pueden explicar mejor la naturaleza compleja del problema.
- Una de las omisiones más importantes practicadas por casi todos los métodos es la variable espacial; no se vincula la pobreza con el medio ambiente a pesar de la estrecha relación. También ocurre que, cuando se ha tomado en cuenta, los estudios se han centrado en la medición del estado carencial y no en las capacidades y potencialidades del espacio y la población.
- Esto nos lleva a concluir que el análisis convencional es limitado, no constituyendo una base sólida para propuestas que permitan superar el

problema de la pobreza, haciéndose necesario un nuevo marco de análisis desde la perspectiva de las carencias sociales tomando como referencia indicadores más concretos y que tienen que ver con la dinámica social.

- Así, el nuevo marco de análisis planteado debe rescatar aquellas relaciones importantes como son: la multidimensionalidad del problema de la pobreza, la relación hombre-medio; las relaciones de género. A partir de estas relaciones fundamentales se debe generar un método alternativo de medición de la pobreza que considere las aportaciones de los métodos cuantitativo y cualitativo.
- Las necesidades deben ser entendidas en una doble condición como carencia y como potencialidad, comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia. Las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos. En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidades, más aún, pueden llegar a ser recursos. Es así que la pobreza tiene sus propias fuerzas y riquezas. La pobreza produce capacidad de organización social, despierta solidaridad y genera respuestas creativas.
- El marco de análisis debe considerar también la escala y el espacio. Cada una de las escalas (familiar, local o nacional) implican diferentes formas de respuestas, tanto cualitativas como cuantitativas, y por extensión, el estudio de la pobreza en cada una de estas escalas requerirá también de variables e indicadores distintos.
- En el año 1960, América Latina tenía 114 millones de pobres, en el año 1980 tenía 130 millones de pobres, en el año 1990 tenía 190 millones de pobres.

Hoy se calcula que tiene más de 200 millones de pobres, que no disminuyen a pesar de que las cifras globales del desarrollo sean favorables. Al contrario, aumentan, y los nuevos pobres son distintos a los pobres de hace 30 años. Los pobres de hace 30 años eran campesinos, marginales y organizados, y luchaban contra los gobiernos por mejores condiciones de vida, demandaban tierras y reforma agraria, integración en condiciones de vida más adecuadas en cuanto a sus necesidades.

Los pobres de los años 90 son, en su mayoría, desocupados; no son cesantes, pero son trabajadores inestables y mal remunerados; son principalmente urbanos, viven en cinturones de miseria en las grandes ciudades, están lejos de los ojos de la gente que se modernizó. Están desorganizados, muchos están desesperanzados, sienten que no les importan demasiado a nadie, que son un pésimo negocio político. Sólo son considerados en tiempos de elecciones. Están allí como actores secundarios, marginales y desconsiderados. Están en las zonas urbanas, rurales, entre niños y mujeres. Y si esto sigue así y no se resuelve apropiadamente, no habrá convivencia social ni habrá integración nacional, ni habrá un sistema político estable en que todos pueden desarrollarse y vivir.

- En el conjunto de los indicadores de calidad de vida, en América del Sur, el Perú está detrás de todos los países, con la única excepción de Bolivia. La esperanza de vida al nacer, es 62 años frente a 54 años de Bolivia y frente al promedio de 67 años en la región. Su tasa bruta de natalidad es el 31 por mil frente al 42 por mil de Bolivia y 28 mil para la región. Su tasa Bruta de

mortalidad es de 9 por mil frente al 13 por mil de Bolivia y 7 por mil en la región.

Respecto al consumo de calorías diarias per cápita en América Latina, el Perú con 2,269 calorías adelantaba en 1988 sólo a Haití (1911), Bolivia (2086) y Honduras (2164), frente a un promedio de la región de (2724) calorías per cápita.

- El Perú atraviesa una de las más agudas crisis de toda su historia. Su componente estructural de pobreza, en unas dimensiones que hoy alcanzan aproximadamente al (70%) de la población, afecta a la totalidad de las actividades sociales, económicas, políticas e institucionales.
- En el Perú, la pobreza es un problema estructural vinculado al desempleo estructural. Por otro lado, existe una pobreza coyuntural (temporal) originada por causas fortuitas como: inundaciones, sequías o desastres naturales o también por acciones del gobierno, o de ciertos grupos en un momento en el tiempo que hacen que otros grupos se vuelvan más pobres.
- La pobreza en el Perú es un fenómeno extendido y heterogéneo cuya magnitud, de acuerdo a la ENNIV, en 1994 , alcanzaría un 48 por ciento de los peruanos (11 millones) que se considera son pobres, es decir no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de consumo (alimentos y otros bienes y servicios). Entre ellos, 5 millones de peruanos (18% de la población) son pobres extremos, con un nivel de ingresos que no llega a cubrir sus necesidades de alimentación. La heterogeneidad entre los pobres puede visualizarse en relación a su distribución desigual en cuanto a

ubicación geográfica, ocupación e ingresos y en cuanto a los niveles de uso o acceso a los servicios básicos de salud, educación y vivienda.

- Los sectores más pobres (pobreza extrema) continúan concentrándose en el sector rural (63.8%) del total de la población pobre, siendo la sierra rural el sector más afectado por dicha situación. Según ENNIV 1994, un 67,8 por ciento de la población de la sierra rural se halla en situación de pobreza absoluta, del cual un 47 por ciento no alcanza a cubrir la canasta básica alimentaria. En estos lugares la pobreza está asociada a carencias básicas: educación (jefe de hogar analfabeto) salud (no acceso a agua potable) y vivienda (techo de estera o paja).
- Sin embargo, a diferencia de décadas pasadas, el fenómeno de la pobreza se ha extendido a las zonas urbanas, particularmente en Lima donde se concentra, dada la magnitud de su población, un tercio de la población en pobreza absoluta. Estos resultados contrastan con los obtenidos en el estudio de pobreza relativa que la sitúan como la región más favorecida, lo cual obedece a que aquellos utilizan fundamentalmente indicadores de acceso a los servicios públicos. Según ENNIV 94, actualmente hay un 59,4% de pobreza en Lima Metropolitana, frente a un 44,3 por ciento en 1990 y un 48.9 por ciento en 1991, estando en situación de pobreza extrema un (6.6%) de su población total.
- A nivel Perú, la pobreza extrema se encuentra en la Costa (27.8%), sierra (55%), selva (17.3%) y Lima Metropolitana (6.6%).
- El nivel de vida de la población pobre es deficitario: las viviendas se encuentran en condiciones precarias y existen bajos niveles educativos, malas

condiciones sanitarias, inserción inestable en el aparato productivo o simplemente condiciones de paro.

- A nivel de categoría ocupacional, se detectan grupos con severas condiciones de pobreza, como aquellos grupos vinculados a la agricultura. En relación a los obreros, existe una deficiencia de capacitación tanto a nivel de la educación formal como de la capacitación laboral. En cuanto a los independientes no agrícolas, una diferencia importante entre pobres y no pobres es el acceso al trabajo.
- En términos generales, la característica de la evolución de la pobreza ha sido que, mientras ha permanecido el problema de los ingresos y la nutrición con una tendencia de agravamiento, por otro lado, ha habido una amplificación en la cobertura de servicios básicos como educación y salud, lo que se observa en la mejoría de indicadores como asistencia escolar de niños o mortalidad infantil. Esta ampliación de la cobertura de los servicios básicos ha ido en detrimento de su calidad y es probable que se haya detenido al menos parcial y temporalmente en los últimos años.
- La pobreza también genera efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad. Así, por ejemplo, una epidemia de cólera: La falta de condiciones sanitarias, de infraestructura de vivienda y el acceso a los combustibles necesarios llevan a que la epidemia se extienda. Ello, a su vez, genera más pobreza a través de su efecto sobre las exportaciones y el empleo en los sectores involucrados. La delincuencia y la violencia social son otros ejemplos de lo mismo.

- Otro efecto social negativo de la pobreza que se concentra en los sectores rurales es que, debido al deterioro en los ingresos y al deterioro y/o carencia de servicios públicos, se ha producido un acelerado proceso de migración hacia las ciudades. Éstas han carecido de la capacidad para recibir eficientemente a estas poblaciones, de tal manera que se ha producido un deterioro en la infraestructura urbana. A esto hay que agregarle el problema del terrorismo en diversas zonas geográficas, particularmente en la sierra y selva, que constituye un freno evidente a la provisión eficiente de servicios públicos, con sus consecuencias en la agudización de la pobreza. A ello hay que añadir el efecto del terrorismo sobre los ingresos mediante la presión directa sobre los campesinos o empresarios (imposición de cupos, abandono de tierras, etc.) o indirecta, a través de la mayor dificultad para el transporte y comercialización de los productos.
- Lo descrito anteriormente lleva a la necesidad de establecer una diferenciación clara entre pobreza "estructural" y pobreza "reciente". Por eso, se hace necesario una política social que considere prioritariamente a los sectores estructuralmente pobres, cuyas características son distintas de aquellos que, por programas de ajuste, han visto alterados temporalmente sus niveles de vida, y para los cuales el Estado ha ideado instrumentos para hacer frente a los costos de ajuste que complementan la acción tradicional del Estado en lo social.
- El gasto social ha caído en forma alarmante en los últimos años, y no llega a la población más necesitada; según nos informa la población pobre encuestada, no se recibe ayuda del gobierno central. Y si la tienen es ínfima.

Los que están a cargo de prestarla, informan que las partidas no son suficientes para la gran demanda existente.

- La percepción que tienen los peruanos de su realidad social es que hay grandes desigualdades, y éstas se dan más en el terreno económico que en un sentido social amplio.

En cuanto a las diferencias económicas, atribuyen al gobierno la responsabilidad de las mismas y piden que el Estado se responsabilice de garantizar el derecho al trabajo y a esos ingresos únicos.

Se busca que el Perú se adhiera a una concepción igualitaria de la Sociedad y a las medidas redistributivas que contribuyan a paliar las diferencias.

Existe un desajuste entre las exigencias al Estado por parte de los peruanos y la disponibilidad de los mismos ciudadanos a contribuir en un reparto más equitativo mediante los impuestos. La opinión pública peruana tiene mayor percepción de las desigualdades y se considera afectada por ellas en mayor medida y, se autoposiciona en niveles sociales medios y bajos.

- Por la observación, las encuestas y entrevistas realizadas, encontramos que la situación de pobreza (en sus diferentes clases) se ha incrementado cada año, por la mala política económica y por el deficiente servicio educativo, de salud y vivienda aplicado por el Estado y por el olvido de la atención a la población pobre en sus necesidades esenciales. Situación que se acentuó más a partir del 1987 en donde la crisis económica y la mala política social han sido, en parte, causantes de la pobreza de más de la mitad de la población peruana y de la existencia de una marcada desigualdad social.

## **CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA POLÍTICA ECONÓMICA Y A SUS EFECTOS.**

- La política de estabilización y de reformas estructurales aplicadas hasta la fecha eran necesarias para promover en el mediano y largo plazo la inversión, el crecimiento y la eficiencia económica, generando empleo y sentando así las bases para la erradicación de la pobreza. Sin embargo, dada la extensión y profundidad de la pobreza, no es de esperar que se elimine la pobreza sino en un plazo bastante largo y mediante la ejecución de políticas que sean directamente encaminadas a ello. Así, a fin de dinamizar la productividad e ingresos de algunos sectores pobres, como campesinos o sectores urbanos de extrema pobreza es necesario, incorporar en su diseño políticas específicas con el objetivo de mejorar sus niveles de vida.
- A corto plazo, la política macroeconómica ha tenido un efecto recesivo que ha generado costos en términos de ingresos y empleo de la población, afectando a los pobres, sin que los programas de compensación social hayan sido suficientes para mitigar estos efectos adversos. Por eso es necesario realizar ajustes de la política macroeconómica que alivien la situación económica de los sectores en condiciones de extrema pobreza; hay que elevar los sueldos, hay que promover los programas de compensación social.
- Los estudios realizados revelan que es en el sector rural, particularmente de la sierra, donde hay mayor proporción de población pobre y la pobreza tiene mayor gravedad. La política económica aplicada ha privilegiado al agro en cuanto a protección arancelaria. Sin embargo, debido al retraso cambiario, a

los mayores costos de los fletes asociados a la corrección del precio de los combustibles y a la permanencia de difíciles condiciones de transporte y comercialización, no ha representado una mejora en los ingresos campesinos, que incluso se han deteriorado. La eliminación del crédito subsidiado al agro, sin que se haya generado hasta el momento una alternativa de financiación, ha afectado adicionalmente a un sector de actividad agrícola.

Ante esta situación, debe llevarse a cabo una política más activa en relación a la actividad agropecuaria y, en particular, a aquellos cultivos y crianzas relacionados con los sectores más pobres.

- La reestructuración económica, producto de la adecuación de la economía a las reformas estructurales, con sus consecuencias de despidos tanto en el sector público como en el privado, parecen ser también una causa significativa del incremento de pobreza. Dado que este proceso, tanto por la privatización de empresas y actividades públicas, como por la recesión y la existencia de nuevos cambios en el entorno macro económico, parece no haber terminado, sería importante la aplicación de programas de capacitación y reentrenamiento de la fuerza laboral afectada. Ello podría financiarse mediante la asignación de una parte de los fondos recabados por la venta de empresas públicas a con fin.
- La restricción crediticia afecta de manera importante a la actividad económica y particularmente a los independientes y micro y pequeños empresarios, sectores en los cuales la pobreza tiene una alta incidencia.
- En términos de la estructura tributaria, se ha iniciado la aplicación de medidas que implican un mayor peso para los impuestos directos, y se ha

intensificado la campaña en contra de la evasión y por una ampliación de la base tributaria, lo que favorece a los más pobres. Las mejoras en la recaudación de los impuestos directos, sin embargo, han estado compensando la eliminación de algunos impuestos antitécnicos, que caían principalmente sobre los sectores de mayores ingresos, antes que reducir los impuestos indirectos que afectan a los más pobres.

Una mayor recaudación directa debe permitir un aumento del gasto social y una paulatina reducción de aquellos impuestos indirectos que afectan a productos consumidos por los sectores más pobres.

- En definitiva, el Perú necesita un proceso de re inserción interna, en el que la primera prioridad se otorgue a la generación de puestos de trabajo y a la erradicación de la pobreza. Dificilmente el crecimiento económico y la modernización serán duraderas si no hay una estabilidad social mínima. La inversión en recursos humanos debe ser el eje central del programa económico, para lograr mejoras en los niveles de salud, educación, nutrición. Es importante no olvidar que la situación actual de mayor desigualdad y pobreza tiene su origen en el problema de la deuda externa y en las políticas de ajuste seguidas por los gobiernos peruanos para encarar el problema de transferir recursos al exterior. Se trata de un mal uso de la política económica que ha traído recesión, inflación y mayor desigualdad, pobreza y violencia social.

Entonces, la lucha contra la pobreza requiere de una reforma profunda y sincera del marco social. Para lo cual es necesaria la consolidación de un Estado fuerte, menos burocrático, con estrategia y moderno. El Perú cuenta

con todas las condiciones favorables para salir de la crisis y puede ser más próspero en los años sucesivos.

## **CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL GASTO SOCIAL.**

- Con consecuencia de la crisis económica, se restringió el gasto social, se establecieron mecanismos de recuperación de costos para servicios públicos gratuitos o subsidios y se suspendieron importantes actividades de mantenimiento de infraestructura, con lo cual el mayor impacto del ajuste lo han recibido los grupos de más bajos ingresos y más los pobres, de tal manera que en muchas oportunidades han quedado desprotegidos de la red mínima de apoyo social, al tiempo que su acceso a la educación y a la salud se ha visto reducido.

### **Educación.**

- Dado el peso de la educación pública en el contexto de la educación nacional (aproximadamente 8 de cada 10 educandos) es preciso dar mayor prioridad al gasto en educación pública; particularmente, en las zonas deprimidas en donde es casi la única alternativa educativa. Ello implica aumentar el gasto en términos reales. La financiación debe orientarse a mejorar la calidad del servicio educativo, tanto en lo que se refiere a los docentes, como a la infraestructura educativa cuyas deficiencias son grandes.
- La educación privada ha crecido en los últimos 6 años a un ritmo similar al de la educación pública; su alcance beneficia todavía a un sector reducido de la población cuyo nivel de ingresos les permite solventar su alto costo,

puediendo señalarse una cierta relación entre mejora del nivel de ingresos y la elección de una alternativa privada de educación.

- El esfuerzo económico en educación primaria, como porcentaje del gasto público en educación en su conjunto, es muy bajo. Lo que quiere decir que tradicionalmente el Perú ha favorecido más a la educación superior y secundaria que a la primaria, a la inversa de lo que se aconseja para favorecer el desarrollo del país. En relación a los indicadores educacionales referidos más a la calidad y a la equidad, el Perú queda muy por debajo del promedio de América del Sur.

Así, el Perú tiene más bajo índice de participación del sector privado en la cobertura de educación. La tasa de analfabetos para el Perú es de un 12.5 por ciento para 1990, que es la más alta de Sudamérica exceptuando sólo a Brasil.

- El gasto en educación se canaliza a través de tres instituciones: el Ministerio de Educación (MINED), las regiones y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). Las dos primeras se encargan del gasto corriente (remuneraciones, compra de bienes y servicios, pensiones, etc.) y el INFES de la institución de infraestructura.
- La orientación del gasto en educación debe centrarse fundamentalmente en la mejora de la calidad del servicio educativo, medio importante de redistribución de ingresos en la medida en que repercuta en una mejor adecuación de la población joven del país a la vida productiva a través de un incremento de sus capacidades.

- El Estado debe apoyar con especial atención las zonas más deprimidas del país, tratando de vincular la enseñanza con las necesidades técnicas del mercado laboral de esas regiones.
- Existe una tasa de analfabetismo elevada, por lo cual se hace necesario abordar este problema prioritariamente. La educación todavía discrimina a la población pobre, especialmente a la mujer, en cuanto a los beneficios de la educación.
- La mejora de la calidad de la educación está ligada a la capacidad de disminuir las deficiencias nutricionales de los niños, las cuales afectan a su rendimiento y al grado de aprendizaje. Debe expandirse los beneficios en las zonas marginales y rurales de los programas no escolarizados de educación inicial que brindan alimentación directa a las madres de familia.
- La mejora de la calidad de la enseñanza requiere como condición una mejora en la remuneración del docente cuyos sueldos han caído drásticamente, motivando la deserción de los docentes más cualificados de las escuelas públicas. Principalmente, se han de captar profesionales capacitados para las zonas más deprimidas del país. Esto debe ir acompañado de programas de capacitación de los docentes y de un esfuerzo especial para la formación de los docentes de las zonas más pobres, que ha sido generalmente descuidada.
- La educación pública sigue poseyendo un currículum homogéneo en cuanto a sus objetivos para cada uno de los sectores básicos de la educación.
- En general, se ha dado más atención a los indicadores de cobertura de la educación que a los de eficiencia o calidad. Otros problemas son la inadecuada distribución geográfica de sus obras (que privilegian

excesivamente a la capital del país) y el escaso presupuesto para rehabilitación de infraestructura (alternativa que podría ser más eficiente que la construcción de nuevos colegios).

### **Salud.**

- El índice per cápita del gasto en salud en 1991 es el menor de la última década. Ello ha llevado a un deterioro sistemático de la infraestructura de los Centros de atención, que aunado a una política salarial restrictiva, ha repercutido en la calidad del servicio prestado. Pese a los avances, tanto en el campo inmunológico como de prevención de otras enfermedades, las enfermedades inmuno-prevenibles y las del aparato respiratorio y digestivo siguen formando parte de las 10 principales de la morbi-mortalidad en el país y las diferencias regionales se mantienen, particularmente en el sector rural.
- Adicionalmente al problema de escasez de recursos, se presenta el de una deficiente administración de los mismos. Se hace necesario la elaboración del presupuesto según los costos reales de los servicios de salud (lo que significa, diseñar un sistema de costos en el sector salud). Asignar a los programas o sub-programas que realizan acciones inmediatas de alivio a la pobreza, como son las de nutrición y alimentación, las funciones de decisión y ejecución del gasto a fin de que se encuentren oportunamente a la altura de las necesidades de salud de la población. Y también se debe considerar en el presupuesto el pago adecuado a la cualificación profesional de los médicos y de todos los que trabajan en la salud.

- El Perú requiere definir un órgano técnico responsable de la nutrición en el país, pero con autonomía y recursos suficientes.
- Los departamentos presentan, por un lado, escasez de recursos para un funcionamiento mínimo de los servicios de salud y por otro lado, dado el deterioro por el que atraviesa la red de hospitales y centros de salud es difícil suponer que dichos centros de atención puedan sostenerse con recursos propios.
- Dado que el Ministerio de Salud se ha convertido en un ente normativo de la política de salud y los recursos de las regiones son transferibles directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, son escasas las posibilidades que el ministerio del sector tiene para presionar sobre la asignación presupuestaria.
- En 1994, en el marco del Programa de Mejora de la Calidad de Servicios Básicos, se creó el programa presupuestario "focalización del gasto social básico" orientado a recuperar y mejorar la calidad y cantidad de la inversión del Estado en áreas sociales consideradas básicas: educación y salud. Si esto es así, se podrá dar prioridad al gasto social en salud y así tener mejoras de la salud de la población que requieren del servicio de salud en todas las áreas más necesitadas especialmente en la población pobre.

#### **PROGRAMAS DE ALIVIO DE LA POBREZA.**

- A pesar de la mejora que se ha registrado en la financiación de los programas específicos de alivio de la pobreza en los últimos años, las necesidades y

requerimientos siguen sobrepasándola largamente. Una mayor financiación se hace indispensable.

- No existe un sistema que permita coordinar y dar una orientación única a los distintos organismos existentes en el terreno de programas de alivio así como de erradicación de la pobreza, que mantienen una gran superposición de funciones.
- No hay procedimientos operativos establecidos para identificar a la población objetivo; ni siquiera hay definición respecto de si se quiere llegar a toda la población en situación de pobreza o solamente a aquella en extrema pobreza.
- No existe un diagnóstico de partida de los principales aspectos de la pobreza que deben ser atacados, ni de sus causas.
- En los últimos años, los ingresos familiares se han deteriorado fuertemente, lo que ha llevado a una reducción del consumo y a la mantención de los problemas nutricionales entre los pobres, así como a un incremento en el número de pobres y pobres extremos. Paralelamente, ha habido una ampliación de la cobertura de los servicios públicos, lo que se muestra en mayores tasas de asistencia escolar, la cobertura de vacunación y de atención por médicos, y la infraestructura de vivienda, aunque manteniéndose importantes sectores sin acceso en algunos casos.
- En el campo del gasto, se hace una crítica al gobierno, porque sus programas de gasto social no responden a las verdaderas necesidades de la población.

## **EN GENERAL**

- La política económica del sector público ha llevado a la población peruana a través de los períodos de gobierno a grandes desigualdades sociales; en cada una de las capas sociales se encuentran diferenciaciones. Sin embargo, hay que decir que la sociedad peruana tiene una estratificación social dividida en dos clases sociales bien marcadas: ricos y pobres.
- La situación de pobreza y desigualdad social aumentó en el período 1985-1990 a su más alto nivel. En el período 1990-1995, por las reformas aplicadas tales como la estabilización económica, tiene un futuro con perspectivas más alentadoras y se va recuperando gracias al esfuerzo de la población, del trabajo, de la inversión nacional y extranjera.
- La perspectiva futura de la sociedad peruana, según los expertos, es alentadora; ellos aseguran que con un crecimiento económico al 9%, con las reformas en el sector público, las políticas sociales más adecuadas, las políticas fiscales más efectivas y la concesión de un alto valor al gasto social, se tendrá un Perú de aquí a 10 años próspero, en consonancia con los países latinoamericanos y los desarrollados.
- Desde una perspectiva objetiva se reconocen los resultados positivos que ha tenido la política de estabilización del actual gobierno. Sin embargo, en nuestra opinión vemos muy difícil que se reduzcan la pobreza y la desigualdad social como aseguran los expertos.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Arancel:** Es la más simple de las políticas comerciales, es un impuesto exigido cuando un bien es importado. Los *aranceles específicos* son una cantidad exigida por cada unidad de bien importado. Los *aranceles advalorem* son impuestos exigidos como fracción del valor de los bienes importados. El objetivo es incrementar el coste de trasladar los bienes a un país.

**Área de Libre Comercio (o asociación de libre comercio):** Grupo de países que eliminan las restricciones comerciales (aranceles, cuotas, etc.) entre sí, pero en donde cada uno conserva el derecho de establecer restricciones a las importaciones procedentes de países miembros.

**Barrera Comercial:** Cualquiera de los mecanismos que utilizan los países para reducir los incentivos para importar. El arancel es el más visible, pero en los últimos años las medidas más tradicionales han sido sustituidas por barreras no arancelarias (BNA), como una onerosa reglamentación.

**Barreras Para-Arancelarias:** Conocidas también como barreras no arancelarias. Son restricciones a las importaciones diferentes de los aranceles, tales como las cuotas de importación. Discriminan en contra de los bienes extranjeros a favor de los bienes nacionales.

**Bienes:** Con el concepto de “bienes” se identifican los alimentos, bebidas, medicinas combustibles, vestido, calzado, muebles, enseres, vajilla, artefactos eléctricos, juguetes, útiles escolares, periódicos, revistas, etc.

**Brecha de Pobreza Agregada:** La transferencia necesaria para que todas las personas sobrepasen el umbral de la pobreza.

**Canasta Familiar:** Se conoce con el nombre de “canasta familiar” al conjunto de bienes y servicios que constituyen el consumo habitual de los hogares de un determinado estrato o grupo social.

**Esperanza de Vida:** Es el número de años que se espera que viva una persona, de no variar la tendencia de la mortalidad. Se cita comúnmente como esperanza de vida al nacer.

**Índice de Precios al Consumidor (IPC):** Es un indicador económico que mide las VARIACIONES PROMEDIO DE PRECIOS de aquellos bienes y servicios consumidos habitualmente por el conjunto de familias de los diversos estratos socioeconómicos de Lima Metropolitana. A este conjunto de bienes y servicios se le conoce como canasta familiar.

**Nivel de Vida:** El concepto de nivel de vida esta referida al poder de compra o a la renta real per cápita, y a la satisfacción de las necesidades básicas. En términos

económicos el nivel de vida dependerá del poder adquisitivo de las familias, entonces para dimensionarlo sería suficiente analizar el ingreso familiar.

**Población Económicamente Activa (PEA):** Está conformado por las personas de 14 años o más que se encontraban trabajando, de vacaciones o licencia en un empleo, o que estaban buscando trabajo activamente durante la semana de referencia

**Parámetro:** En toda ecuación hay magnitudes que permanecen constantes durante el desarrollo de un fenómeno dado; a estas magnitudes que tienen el carácter de constantes, se les denomina “parámetros”. En términos generales, un parámetro es un coeficiente que no cambia en el curso de un proceso determinado.

**Pobreza:** Según las Naciones Unidas es una situación que impide al individuo o la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Se caracteriza por ser un fenómeno especialmente económico, con dimensiones sociales, políticas y culturales. Este concepto, aún no determinante está orientado a la operacionalización en la medición de la pobreza y los niveles de vida.

**Pobreza Absoluta:** Según el criterio de pobreza absoluta toda persona o familia tiene derecho a llevar una vida en condiciones “decentes” compatibles con la dignidad humana, lo que implica la satisfacción de un grado suficiente de sus

necesidades esenciales. Cuando esto no ocurre, la persona o familia es considerada como pobre.

**Pobreza Coyuntural:** Es un estado momentáneo, es decir de corto plazo, de carencia de un adecuado nivel de vida originada por causas (principalmente) de índole económico tal como cambios en el ingreso y el gasto (que pueden experimentar serios cambios en el corto plazo). Los cambios, en el nivel de tendencia, de las características sociales y cobertura de los servicios básicos, se producen por lo general en períodos de mediano o largo plazo.

**Pobreza Estructural:** Es aquella situación donde los pobladores desde hace mucho tiempo permanecen al margen del desarrollo social (que se logra en el largo plazo) y económico, expresado en sus bajos niveles de vida.

**Pobreza Extrema:** Son los pobres que presentan bajos niveles de vida y que adolecen en mayor proporción de servicios básicos de agua y saneamiento, educación, salud y trabajo.

**Pobreza Relativa:** Según el criterio de pobreza relativa una persona o familia pobre es determinada por aquel que la estudia, según la posición relativa que ocupa respecto a los otros miembros de la sociedad. Este intento de relativizar a la familia (o persona) se basa obviamente, en criterios que apuntan a la satisfacción de necesidades básicas aún cuando no se establece una canasta mínima que permita satisfacerlas.

**Poder Adquisitivo:** Es la capacidad que se tiene para adquirir bienes y servicios; su variación se mide a partir de los cambios en el ingreso en relación a los incrementos del IPC.

**Servicios:** Dentro del concepto de “Servicios” se consideran el alquiler, electricidad, agua, teléfono, transporte, matrículas y pensiones escolares, consultas médicas y hospitalarias, consumo en restaurantes y hoteles, servicios de peluquería, espectáculos, etc.

**Subsidios:** Donaciones gubernamentales de dinero a las industrias para aumentar sus ingresos o bajar el precio de sus productos, o para alentar las exportaciones, o para capacitar a las autoridades locales a que alquilen viviendas municipales a precios por debajo del nivel del libre mercado, etc. Generalmente se conceden por razones “sociales”, militares, políticas y otras de tipo no-económico.

## BIBLIOGRAFIA

ABUGATTAS, JAVIER (1990): "Programa Social de Emergencia", en Estabilización y Crecimiento en el Perú, Una Propuesta Independiente. GRADE.

---

Documento Mimeografiado. Lima - Perú.

AGUILAR, M., LAPARRA M. y GAVIRIA, M. (1994): "Las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas", en La Pobreza en la España, Hoy. Documentación Social. Revista De Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. No. 96. Madrid - España.

ALBERDI, Inés y LOPEZ, Angeles (1993): "La Percepción de la Desigualdad entre los Españoles", en Opinión Pública, Vida Cotidiana y Desigualdades. Vol. VI. Fundación Argentaria. Madrid - España.

ALTIMIR, Oscar (1979): La Dimensión de la Pobreza en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.

ALVIRA, F. (1991): Diseño de Investigación en el Pluralismo Metodológico de la Investigación Social: Ensayos Típicos, Editorial Universidad de Granada. Edición de Margarita Latiesa. Granada - España.

- “Perspectiva Cualitativa en la Metodología Sociológica”, en Revista Española de Investigación Sociológica. ( REIS ). No. 2. pp. 53 - 75.

AMAT Y LEON, Carlos (1981): La Desigualdad Interior en el Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima - Perú.

ANDERSON, Jeanine y Otros (1994): La Pobreza y Políticas Sociales en el Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Taller de Política y Desarrollo Social. Lima - Perú.

ANISI, D. (1995): “Mercado y Estado de Bienestar; un Pronóstico para el año 2000”, en OROVAL, E (ED). Crisis Económica i Nou Centext International. Ajustament de Lleida, Lleida - España.

ARMAS, A. y PALACIOS, L. (1989): “Impacto de la Política de Cambios Múltiples en la Protección Efectiva de los Sectores Productivos: el Caso - Peruano 1986 - 1988”, en Revista Moneda. Año 1 No. 9 Lima-Perú.

ATKINSON, A. (1979): Sobre la Mediación de la Desigualdad. Hacienda Pública Española 6. Pág. 217 - 233.

- (1981) La Economía de la Desigualdad. Ed. Crítica. Barcelona - España.

- (1987) “On the Measurement of Poverty”, en Econometría. Vol. 55. No. 4. pp. 749 - 764.

- (1991) "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The world Bank Economic Review*. Vol. 5. No.1. 1991. pp. 3 -21.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ: Memorias Anuales de 1982 a 1995:

Lima - Perú. BCR.

- (1982) El Mapa de la Pobreza del Perú, en BCR Reseña Económica. Lima - Perú.
- (1983) El Proceso de Liberación de las Importaciones 1979-1982. Lima - Perú.
- (1985) Perú, Compendio de Estadísticas Monetarias 1959 - 1984. Lima - Perú.
- (1993) Estrategias de Alivio de la Pobreza. Edit. Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Estudios del Sector Social. Documento de Trabajo. No. 2. 81 pp. Lima - Perú.
- (1994) Pobreza, Crecimiento y Desigualdad. Lima - Perú.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1992). Informe Socio-económico del Perú. Washington, D.C.

- (1993) Reforma Social y Pobreza. Trabajos de Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Lima - Perú.

BANCO MUNDIAL (1981): Perú: Principales Cuestiones y Recomendaciones en Materia de Desarrollo, Washington, D.C.

- (1990) Perú: Políticas de Control de la Hiperinflación y de Iniciación de la Recuperación Económica. Washington, D.C.

- (1990) La Pobreza: Informe sobre Desarrollo Mundial.1990. Washington, D.C.

BANDRES MOLINE, Eduardo (1990): Los Efectos de los Gastos Sociales sobre la Distribución de la Renta en España, Monografía No.92. Instituto de Estudios Fiscales. 213 pp.

BAREA TEJEIRO, José y Otros (1993): Incidencia del Gasto Público en España. Análisis del Colectivo de Beneficiarios. Fundación Argentaria. Madrid - España. 358 pág.

BELTRAN, Pedro G (1990): La Verdadera Realidad Peruana, Librería Editorial - San Martín. Madrid - España.

BOLOÑA BEHR, Carlos (1993): Cambio de Rumbo, Instituto de Economía Libre Mercado - SIL. Lima. Perú. 253 pág.

BOLTVINIK, Julio (1990): La Pobreza y Necesidades Básicas. PNUD. Caracas - Venezuela.

- (1990) “La lucha contra la Pobreza en América Latina”, en Comercio Exterior. Vol. 42, No. 5, México.
- (1991) “La Medición de la Pobreza en América Latina”, en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 5, México, pp 423 - 428.
- (1992) “El Método de Medición Integrada de la Pobreza, una Propuesta para su Desarrollo”, en Comercio Exterior, Vol. 42, No. 4, México, 1992, pp 354 - 365.

BOSH, A., ESCRIBANO, C. y SANCHEZ (1988): La Desigualdad y la Pobreza en España, 1973 -1981, Instituto José Ortega y Gasset. Papeles de trabajo de Economía.

BRENNER, R.H. (1993): Desde lo Más Bajo. El Descubrimiento de la Pobreza en los Estados Unidos. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid - España.

CASADO, Demetrio (1971): Introducción a la Sociología de la Pobreza. Edit. Euromérica S.A. Madrid - España. 364 pp.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1993): Desigualdades en España. Estudio No. 2046.

CERRECOS, Rufino (1986): Evaluación del Sistema Tributario Peruano. Consorcio de Investigación Económica. Lima. Perú.

COMISIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1994):

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1986 - 1993.

Santiago de Chile.

- (1994) Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1986 - 1993.

Vol. I y II De Naciones Unidas. Santiago de Chile.

- (1991) Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80.

Documento de Trabajo, Estudios e Informes No. 81. Santiago de Chile.

COMTE, A (1989): Discurso sobre el Espíritu Positivo, SARPE. Madrid - España.

COTLER, Julio (1978): “Desarrollo Campesino en los Andes”, Ed. Instituto de Estudios

Peruanos.

- (1994) Política y Sociedad en el Perú. Lima - Perú. IEP.

COURIEL, Alberto (1991): Estado, Estrategia de Desarrollo y Necesidades Básicas en el Perú, Lima - Perú. DESCO.

CHAVEZ ALVARADO, Marco (1993): “Al cumplir tres años el Programa, preocupa el conjunto de la economía y sus perspectivas”, en Revista Moneda. No. 560, Banco Central de Reserva del Perú. pág. 37 al 40.

DANCOURT, Oscar (1990): “Notas sobre Desempleo y Pobreza en Lima Metropolitana”, en Pobreza Urbana: Interrelaciones Económicas y

Marginalidad Religiosa. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.  
pp 13 - 58.

DE LA PIEDRA, Enrique (1984): LA POBREZA: Diversidad de Enfoques para un Solo Problema, en Economía, Vol. No.14, Pontificia Universidad Católica del Perú.

DEL CAMPO, Salustiano y NAVARRO, Manuel (1975): “La Pobreza en una Sociedad en Creciente Desarrollo”, en Desarrollo y Justicia Social, Ed. Aguilar S.A., Madrid - España. pp 167 -216.

DE SOTO, H (1986): El otro Sendero, Lima. Instituto Libertad y Democracia. Lima - Perú.

ESPING-ANDER SEN, G (1993): Los Tres Mundos del Estado de Bienestar. Ediciones Alfons de Magnánin, Valencia - España.

ESTEVE, F. “Bienestar y Economía Posicional” (1989): en Muñoz de Bustillo, R.(Comp): Crisis y Futuro del Estado de Bienestar, Alianza Universidad, Madrid - España.

- (1993) Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1986 - 1992. Volum. I y II. Edita Naciones Unidas. Santiago de Chile.

FESTINGER, L. Y KATZ, D. (1992): Los Métodos de Investigación en las Ciencias Sociales (Compiladura), Barcelona - España. Paidós.

FIGUEROA, Adolfo (1990): "La Economía Política de la Pobreza: Perú y América Latina". Serie Documento de trabajo, No. 94. Lima - Perú PUC - CISEPA.

- (1990) "La Desigualdad y Pobreza en el Perú: Retos para la Democracia", en Retos de Política Económica Frente a la Crisis Social. De. Friedrich Naumann. Lima - Perú. pp. 237 - 253.

- (1994) La Pobreza Actual en el Perú, Departamento de Economía Universidad Católica del Perú.

FONDO DE POBLACION DE NACIONES UNIDAS (1991): La Pobreza en el Perú. Tendencias Socioeconómicas y Demográficas, Lima. Documento Preliminar, mimeografía.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1985): El Perú: Estudio del Sistema Tributario y de su Implementación.

- (1987) "World Economic Outlook" Washinhton. D.C.

GALBRAITH, John (1963): La Sociedad Opulenta, Ed. Ariel. Barcelona - España.

GALLEGOS, P. y Otros (1986): Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano. Lima, Escuela de Administración para Graduados (ESAN).

GARCÍA SERRANO, C. y MALO, M.A. (1995): “Consumo Ahorro y Pobreza en Zonas Desarrolladas”, en Revista de Economía y Sociología del Trabajo. No.25.

GILDER, G. (1984): Riqueza y Pobreza. Instituto de Estudios Económicos. Madrid - España.

GINER, S. (1980): Historia del Pensamiento Social, Ed. ARIEL, Barcelona- España.  
- (1988): El Destino de la Libertad y el Corporativismo en España, Ed. Esparsa Calpe, Madrid-España.

GLAZER, N (1992): de Los Límites la Política Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid - España.

GLEWWE, Paul (1988): The Distribution of Welfare in Perú in 1985-86, Washington D.C., The World Bank. LSMB, Working Paper. No.42.

GONZALES IZQUIERDO, L (1979): Perú. una Economía en Crisis: Interpretación y Bases para una Solución, Lima. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

GONZALES, José y VEGA, José (1989): El Sistema Tributario Peruano: Análisis y Propuestas de Reforma. Lima - Perú.

HABICH, Midori de (1989): Un Análisis Exploratorio de la Distribución del Ingreso en el Perú. Lima - Perú. B.C.R.

HARRINGTON, Michael (1965): La Cultura de la Pobreza en los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México.

HEILBRONER, Robert y THUROW, Lester (1979): Under-standing Macro-economics. Prentice - Hall INC. Englewood Cliffs. New Yersey.

HIMMELFARB, G. (1988): La Idea de la Pobreza, Inglaterra a Principios de la Era Industrial. Fondo de Cultura Económica. México.

HIRSCHMAN, Alberto (1982): Shifting insolvente: Private Interest and Public Action. Princeton. New Jersey. Princeton University Press.

HOBSBAWN, E. (1977): Industria e Imperio, Fondo de Cultura Económica. México.

IBAÑEZ, J. (1995): Del Algoritmo al Sujeto. Perspectivas de Investigación Social, Madrid, Siglo XXI. Madrid - España.

- (1986) Más allá de la Sociología. El Grupo de Discusión: Técnicas y Críticas. Siglo XXI Editores. Madrid - España.

INDACOCHEA, C Alejandro (1995): “Perú de Cara al Siglo XXI: La Agenda Pendiente del Gobierno”, en Revista Moneda, No. 82-83, Banco Central de Reserva del Perú. pág 39 al 41.

INSTITUTO CUÁNTO S.A. (1991): Ajuste y Economía Familiar 1985 - 1990, Lima - Perú.

- (1991) Niveles de Vida, Subidas y Caídas. 1991.
- (1995) Retrato de la Familia Peruana, Niveles de Vida 1992 - 1994.. Ed. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Programa de Cooperación. Lima - Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA:

- (1996) Compendio de Estadísticas Sociales 1994 - 95, Perú. Tomo I y II
- (1993) Compendio Estadístico 1992 - 93.
- (1994) Compendio Estadístico 1993 - 94.
- (1995) Compendio Estadístico 1994 - 95.
- (1991) Encuesta de Seguimiento y Consumo de los Hogares. ENSECO.
- (1993) Encuesta Demográfica y de Salud 1991 - 1992. ENDES.
- (1988) Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida , 1985 - 86.
- (1987) Compendio Estadístico.

- (1984) Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1989): Distribución Territorial de la Pobreza en el Perú. INP/PNUD. Lima - Perú.

- (1990) “La Pobreza en el Perú: Diagnóstico y Propuesta de Política”. En Programa de las Naciones Unidas en Desarrollo. Bogotá - Colombia.

- (1989) Pobreza en el Perú: Aspectos Básicos y Orientaciones de Política. Serie Divulgación No. 9. INP. Lima - Perú

- (1990) Plan Social y Estrategias Básicas para Superar la Pobreza. INP/PNUD. Versión Preliminar. Lima - Perú.

KANBUR, S. M. Ravi (1987): Measur Ement and Alleviation of Poverty, Imk Staff Papers. No. 34. pp. 60 - 85.

KATZMAN, Rubén (1989): “La Heterogeneidad de la Pobreza: El Caso de Montevideo”. En Revista de la CEPAL. No. 37.

LARRAIN, Felipe y SELOWSEY Marcelo (1990): El Sector Público y la Crisis de la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 1 al 15 y 255 al 305.

LARRAÑAGA, Oswaldo (1994): “Pobreza Crecimiento y Desigualdad: Chile. 1987 - 1992”, en Revista de Análisis Económico. Vol. 9 No. 2.

LEWIS, Oscar (1965): La Antropología de la Pobreza. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. 302 págs.

LOPEZ PEREZ, Teresa (1994): “Los Problemas Sociales Durante la Fase de Transición Económica en el Perú, en Revista Moneda. No. 572 y 573. Banco Central de Reserva del Perú. Pág. 55 al 61.

MARTIN-GUZMAN, P. y BELLIDO, N. (1994): “El Equipamiento de los Hogares como Indicador de Pobreza: La Pobreza en España Hoy”. Documentación Social en Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. No. 96. Caritas Española.

MARRIEN, F.X. (1994): Divergences Franco - Britanniques, en Marrien F.X. (Dir): Face à la Pauverté Editons de Látelier. París - Francia.

MATEO RIVAS, M.J. (1994): “Algunos Aspectos Generales sobre el Origen de la Estadística Social como Ciencia”, en Revista de Estadística Española, No. 102. Madrid - España. pp. 53 - 67.

MEDINA A., Andrés (1994): “Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Perú”, en Revista Moneda. No. 82 - 83. Banco Central de Reserva del Perú. pág. 33 al 37.

MENDEL, B y MOLINA, A y SANCHEZ MALDONADO, J. (1990): “Gasto Público y Distribución de la Renta: Aspectos Metodológicos”, en Incidencia del

Gasto Público en España. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid - España.

- (1990) “Los Aspectos Distributivos del Gasto Público en España”, en Incidencia del Gasto Público en España. IEF, Madrid - España.
- (1988) Los Efectos Distributivos del Gasto Público en España. Fundación FIES. Documento de trabajo. No. 28. Madrid - España.
- (1984) Enfoques Metodológicos sobre la Incidencia del Gasto Público. Madrid - España.

MILL, J. S. (1951): Principios de Economía Política. Fondo de Cultura Económica. México.

- (1979) Sobre la Libertad, Alianza Editorial. Madrid - España.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1994): Situación Educativa 1980 - 1985 - 1993. Lima - Perú.

MINISTERIO DE TRABAJO (1994): Situación Ocupacional del Perú, 1974 a 1993. Lima - Perú.

MINISTERIO DE SALUD (1993): Estudios sobre la Situación de la Salud. Datos Estadísticos 1980 - 92. Lima - Perú.

- (1993) Estadísticas de Salud y Población 1988 - 1989, Lima - Perú.

- MISHRA, R (1992): El Estado de Bienestar en Crisis. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid - España.
- MOCHON, Francisco (1993): Economía, Teoría y Práctica. Ed. Mc Graw - Hill/Interamericana de España S.A.. 3era edición. 707 pp.
- MURILLO, F. Y BELTRAN, M. (1983): Estructura Social y Desigualdad en España. Informe Sociológico sobre el Cambio Social en España, 1975 - 1983; II Informe FOESSA. Vol. I. Madrid - España. Euroamérica. pp. 7 - 155.
- MUSGRAVE, Richard (1991): "Hacienda Pública: Teórica y Aplicada. Ed. Mc Graw-Hill. 5ta Edición. Madrid - España. 799 págs.
- NACIONES UNIDAS. CEPAL (1991): Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta. Santiago de Chile.
- NAVARRO LÓPEZ, Manuel (1978): "El Comportamiento del Consumidor en la Sociedad de Consumo", en Sociedad de Consumo y su Futuro el caso de España. Ed. Instituto Nacional de Consumo, Madrid - España. pp. 17 al 72.
- NOVA, F.J. y VALLEJOS, A. (1995): Las Actitudes Sobre la Desigualdad en España. CIS, Madrid - España.

NUÑEZ, Nelly y Otros (1990): Plan de Acción por la Infancia. Tomo I. Texto mimeografiado. Lima - Perú.

PAREDES, Carlos Eduardo y PASCO FUNT, Alberto (1987): “El Comportamiento del Sector Público en el Perú, 1970 - 1985: Un Enfoque Macroeconómico”, en Lecturas 69. El Sector Público y la Crisis de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México.

PERCOVICH, Luis (1983): El Presupuesto Público para 1983 y sus Repercusiones en la Economía Nacional. CIUP. Lima - Perú.

PETRERA, Margarita (1991): El Impacto Económico de la Epidemia del Cólera en Perú. Organización Panamericana de la Salud. Lima - Perú.

PORTOCARRERO, Felipe y AGUIRRE, Marco (1992): “Evaluación de la Economía Peruana”, en Informe de Coyuntura. Primer Semestre. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP). Lima - Perú.

PULIDO SAN ROMAN, A (1992): Estadísticas y Técnicas de Investigación Social, Pirámide. Madrid - España.

PROYECTO REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1990): La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y Propuestas de Política, PNUD/INAP. Bogotá - Colombia.

RODRIGUEZ OSUNA, J. (1991): Métodos de Muestreo. Cuadernos Metodológicos. CIS.

ROMERO GONZALES, Juan y PÉREZ ESPARCIA, Javier (1992): Pobreza y Desigualdad en los Países en Desarrollo. Ed. Síntesis S.A. Madrid - España. 320 pp.

ROSSINI, R. (1991): "Situación de la Política Comercial Peruana", en Revista Moneda. Lima - Perú.

RUIZ CASTILLO, J. (1986): Problemas Conceptuales en la Medición de la Desigualdad, Hacienda Pública Española. pp. 17 - 31.

- (1987) La Mediación de la Pobreza y de la Desigualdad en España 1980-81, Banco de España. Servicios de Estudios. Colección de Estudios Económicos. No. 42.

RUIZ PÉREZ, José Luis (1995): "El Gasto Social en 1996", en Revista Moneda. No. 86 - 87. Banco Central de Reserva del Perú. págs. 60 a 162.

SCHYDLOWSKY, D. y WICHT, J. (1979): Anatomía de un Fracaso Económico: Perú 1968 - 78. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Lima - Perú.

SEN, Amartya (1976): “Poverty: an ordinal Approach to Measurement”, en Econometría. Vol. 44. No. 2.

- (1992) “El Crecimiento de la Pobreza en América Latina”, en Comercio Exterior Vol. 42. Nº 4 México.

- (1981) Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford: OIT. Claredon Press. Oxford.

- (1987) The Standard of Living, Cambridge: Cambridge University Press.

SHORROCHS, A. F. (1985): Descomposición de la Desigualdad por Factores Componentes. Hacienda Pública Española 95. pp. 357 - 367.

SIERRA BRAVO, R.(1991): Técnicas de Investigación Social, Paraninfo, Madrid - España.

- (1996) Tesis Doctorales y Trabajos de Investigación Científica. Paraninfo, Madrid - España..

SMITH, A. (1958): Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. México.

SMITH, Tom W (1990): "Social Inequality in Cross National Perspective", en Documento editado por ISSP, Attitudes to Inequality and the role of Government. S.C.P. The Netherlands, Rijsw, Jve, págs. 21-31.

SOTO, D. y ROBLES, J. (1965): Deliberación en la Causa de los Pobres y Réplica de Fray Juan de Robles, Instituto de Estudios Políticos. Madrid - España.

STIGLITZ, Joseph E. (1988): Economía y Estado. Crisis y Reforma del Sector Público. Ed. Antoni Boch. Barcelona - España.  
- (1993) Economía, Ed. Ariel. Barcelona - España.

TEZANOS, José Félix (1996): "Las Infraclasses en la Estructura Social", en Revista Sistema. No. 131. Madrid - España. pp. 5 - 34.

THAIS, Luis (1990): La Pobreza en el Perú. PNUD. Caracas - Venezuela.

THEOBALD, R. (1968): El Sueldo Asegurado. Ed. Paidós. Buenos Aires - Argentina.

TIRONI, E. (1992): "Políticas Gubernamentales Contra la Pobreza: el Acceso a los Bienes y Servicios Básicos", en Estudios CIEPLAN. N° 38.

TRILLO, Margarita (1989): Déficit Fiscal, Inflación, Crecimiento y la Política de Gasto Público. Perú, 1968 - 1988. CISEPA, PUC. Documento de Trabajo No. 86. Lima - Perú.

TRINIDAD, P. (1988): Asistencia y Previsión Social en el Siglo XVIII: De la Beneficencia al Bienestar Social, Cuatro siglos de Acción. Ed. Siglo XXI. Madrid - España. pág. 37.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1990): “Pobreza Urbana y Cambios Electorales de Lima. Lima - Perú.

UNICEF (1991): El Ajuste Social Perú: Hacia un Desarrollo Esencial. Lima - Perú.

VALLE, V (1979): “La Política Presupuestaria y el Problema de la Distribución de la Renta, en Buchanan J. M. Et al: El Sector Público en las Economías de Mercado. CALPE. Madrid - España.

VICENS, J. (1976): Información Subjetiva en Previsión y Toma de Decisiones. Delphi y Cross-Impact. Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Madrid.

VON FOERSTER H. (1992): Notas para una Epistemología de los Objetos Vivientes, en Edición de Marcelo Paskman, 1991. Las Semillas de la Cibernética. Barcelona - España

WAGNER DE REYNA, Alberto (1982): Pobreza y Cultura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 250 pp.

WEBB, Richard (1972): The Distribution of income in Perú. Research Program in Economic, Development Discussion. Paper No. 26. Princeton University.

WEBB, Richard y FIGUEROA, Adolfo (1975): Distribución del Ingreso en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos. Lima - Perú.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

### **TABLAS ESTADÍSTICAS**

TABLA N° 10

**POBLACIÓN EN POBREZA POR AREA GEOGRÁFICA,  
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991**

Grupos de edad y sexo	Total	AREA GEOGRÁFICA			
		Lima	Costa Urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
Total	100,0 (3,415,723)	100,0 (651,225)	100,0 (661,983)	100,0 (582,869)	100,0 (1,519,646)
Menores de 15 años	45,1	41,8	43,7	46,6	46,5
De 0 a 4 años	13,9	9,8	13,7	16,2	14,8
5 - 9 años	16,7	15,9	15,0	16,1	18,0
10 - 14 años	14,5	16,1	14,9	14,3	13,8
De 15 a 64 años	51,1	53,5	51,6	50,7	50,0
15 - 19 años	11,2	12,4	11,9	11,6	10,3
20 - 29 años	13,8	16,8	13,4	14,9	12,4
30 - 44 años	15,4	15,7	14,3	15,3	15,8
45 - 64 años	10,6	8,6	11,9	8,9	11,6
De 65 y más años	3,8	4,7	4,6	2,6	3,5
Hombre	100,0	100,0	100,0	1100,0	100,0
Total	(1,687,451)	(316,483)	(342,599)	(206,539)	(731,830)
Menores de 15 años	46,2	45,2	43,9	51,1	45,7
De 0 a 4 años	15,4	13,0	17,1	16,4	15,2
5 - 9 años	16,4	14,9	13,9	17,9	17,7
10 - 14 años	14,4	17,3	12,9	16,8	12,8
De 15 a 64 años	49,8	51,4	50,0	45,8	50,5
15 - 19 años	11,4	12,0	12,4	12,6	10,2
20 - 29 años	13,1	16,8	13,9	11,7	11,8
30 - 44 años	14,7	13,5	11,5	14,0	17,0
45 - 64 años	10,5	9,1	12,3	7,6	11,4
De 65 y más años	4,1	3,4	6,1	3,1	3,8
Mujer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	(1,726,272)	(334,742)	(319,384)	(286,330)	(787,816)
Menores de 15 años	44,0	38,6	43,4	42,0	47,2
De 0 a 4 años	12,4	6,8	10,0	16,1	14,4
5 - 9 años	16,9	16,8	16,3	14,2	18,2
10 - 14 años	14,7	15,0	17,1	11,7	14,6
De 15 a 64 años	52,4	55,5	53,3	55,8	49,5
15 - 19 años	11,1	12,7	11,4	10,7	1,4
20 - 29 años	14,5	16,6	13,0	18,2	12,9
30 - 44 años	16,1	17,7	17,3	16,6	14,7
45 - 64 años	10,8	8,2	11,6	10,4	11,7
De 65 y más años	3,6	5,9	3,3	2,1	3,2

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 11**

**POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA,  
SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y SEXO, 1991**

Característica	Total		Lima	Costa urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
TOTAL	110,0	(13,648,16)	100,0	100,0	100,0	100,0
Ninguno	5,2	(715,405)	2,6	4,9	2,8	13,2
Primaria	39,4	(5,458,957)	33,0	40,6	33,0	58,2
Secundaria	40,7	(5,642,337)	48,5	40,4	40,5	24,9
Superior	14,7	(2,031,482)	15,9	14,0	23,7	3,8
Hombre	48,6	(2,569,636)	47,8	49,0	48,2	50,4
Ninguno	2,7	(179,577)	4,4	3,5	1,3	6,3
Primaria	38,2	(2,569,636)	30,2	40,8	31,6	58,1
Secundaria	42,6	(2,870,549)	49,8	42,0	40,9	30,4
Superior	16,5	(1,114,004)	18,9	13,8	26,1	5,1
Mujer	51,4	(7,114,415)	52,2	51,0	51,8	49,6
Ninguno	7,5	(535,828)	4,0	6,3	4,2	20,1
Primaria	40,6	(2,889,321)	35,6	40,5	34,3	58,3
Secundaria	39,0	(2,771,788)	47,3	38,9	40,1	19,2
Superior	12,9	(917,476)	13,0	14,3	21,4	2,4

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 12**

**POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA,  
SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y POBREZA, 1991**

Característica	Total	Lima	Costa urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
TOTAL	(13,848,18)	(5,794,062)	(2,593,661)	(2,726,415)	(2,734,043)
Pobres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(7,230,253)	(2,772,265)	(1,396,296)	(1,246,277)	(1,815,415)
Ninguno	7,1	3,9	6,0	4,8	14,5
Primaria	47,4	41,4	47,2	41,4	61,0
Secundaria	38,5	47,4	38,9	40,6	23,0
Superior	7,0	7,3	7,8	13,2	1,5
No pobres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(6,617,926)	(3,021,797)	(1,197,365)	(1,480,138)	(918,628)
Ninguno	3,0	1,4	3,6	1,1	10,5
Primaria	30,7	25,4	33,0	25,9	51,7
Secundaria	43,2	49,5	42,1	40,5	28,6
Superior	23,1	23,7	21,3	32,5	8,2
Pobres extremos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(2,858,983)	(597,539)	(555,329)	(477,679)	(1,258,436)
Ninguno	10,3	4,6	8,4	6,5	15,3
Primaria	55,2	51,2	51,1	48,0	61,5
Secundaria	31,4	40,8	35,2	40,9	22,0
Superior	3,0	3,5	5,3	4,6	1,2

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 14**  
**MAPA DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS: PRINCIPALES INDICADORES, 1993**

Departamentos	DEMOGRÁFICOS			EDUCACIÓN		SALUD 3/		SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA 4/		
	Población 1/ (miles)	Mortalidad Infantil 2/ (por mil)	Esperanza de vida 2/ al nacer	Tasa de analfabetismo (%)	Déficit de atención escolar (%)	N° de camas Hospitalarias por c/200 Hab.	Médicos por cada 1,000 Hab.	Porcentaje de viviendas sin electricidad	Porcentaje de viviendas sin agua potable	Porcentaje de viviendas sin desagüe
<b>MUY POBRE</b>										
Huancavelica	383,1	130,0	51,0	30,2	31,5	0,1	0,0	90,1	89,7	95,8
Ayacucho	487,0	107,0	57,0	34,4	31,9	0,1	0,1	80,6	85,1	91,9
Apurímac	374,7	109,0	56,0	36,6	32,6	0,1	0,0	89,0	83,1	94,3
Cusco	1,017,0	118,0	54,0	21,5	33,0	0,2	0,2	74,3	75,9	81,5
Puno	1,057,6	1014,0	58,0	21,0	23,9	0,1	0,1	86,5	85,7	86,8
Cajamarca	1,273,6	85,0	62,0	25,3	39,6	0,1	0,1	87,5	88,9	89,1
Pasco	230,7	94,0	60,0	13,3	34,6	0,4	0,4	56,2	71,4	81
<b>POBRE</b>										
San Martín	545,2	87,0	62,0	9,5	30,5	0,1	0,1	66,7	75,5	92,7
Huánuco	652,1	91,0	61,0	21,5	29,4	0,2	0,2	85,8	86,0	87,5
Ancash	940,5	81,0	63,0	19,0	29,8	0,3	0,3	65,5	62,6	63,5
Amazonas	331,6	84,0	63,0	17,0	20,0	0,0	0,0	90,9	84,0	92,0
Junín	1,026,9	81,0	63,0	12,0	28,1	0,3	0,3	56,0	68,0	77,0
Loreto	673,3	79,0	64,0	8,4	3,-2	1,1	1,1	62,5	66,9	76,7
Piura	1,437,7	93,0	60,0	11,8	37,3	0,3	0,3	69,7	64,6	77,0
<b>REGULAR</b>										
La Libertad	1,279,5	61,0	68,0	10,0	30,5	0,3	1,0	59,3	50,6	62,7
Ica	564,5	56,0	70,0	1,9	8,6	0,4	1,1	42,2	47,4	97,0
Tacna	215,7	64,0	68,0	3,6	25,7	0,4	0,6	26,8	24,0	39,9
Ucayali	307,8	88,0	62,0	6,4	18,8	0,2	0,2	73,5	88,5	93,8
Lambayeque	935,2	68,0	67,0	7,5	31,7	0,3	0,5	48,4	49,4	61,4
Madre de Dios	64,5	83,0	63,0	3,0	8,3	0,4	0,3	66,8	85,6	90,8
Moquegua	126,2	65,0	67,0	5,2	27,3	0,5	1,0	35,4	53,1	59,8
Arequipa	924,7	56,0	70,0	5,2	22,1	0,4	1,3	32,4	43,6	54,0
Tumbes	157,2	66,0	67,0	2,6	24,2	0,2	0,2	13,6	89,1	92,2
<b>ACEPTABLE</b>										
Callao	638,2	41,0	73,0	1,7	27,4	0,5	10,0	10,0	18,8	23,2
Lima	6,483,9	45,0	72,0	2,2	18,1	0,5	15,4	15,4	25,9	30,8
<b>TOTAL</b>	<b>22,128,5</b>	<b>76,0</b>	<b>65,0</b>	<b>10,7</b>	<b>26,9</b>	<b>0,3</b>	<b>50,9</b>	<b>50,9</b>	<b>55,9</b>	<b>62,8</b>

1/ Datos del año 1993

2/ Quinquenio 1990-95

3/ Datos del año 1988

4/ Datos del año 1981

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Elaboración: FONCODES

**TABLA N° 16**

**POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, SEGÚN LÍMITES DE POBREZA Y CARENCIAS  
(1991)**

Niveles de pobreza	Total	Lima	Costa urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
TOTAL	100,00 (5,875,454)	100,00 (6,516,798)	100,00 (2,987,637)	100,00 (3,144,759)	100,00 (3,226,260)
Pobre crónico	30,43	19,34	24,53	23,76	64,83
Pobre reciente	23,20	29,58	30,48	23,65	3,12
Carente inercial	13,69	7,89	12,13	10,67	28,07
Integrados	32,68	43,19	32,86	41,92	3,98

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 17**

**POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS  
(1991)**

Niveles de pobreza	Total		Lima	Costa urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
TOTAL	100,00	(15,875,454)	41,05	18,82	19,81	20,32
Pobre crónico	100,00	(4,831,432)	26,09	15,16	15,46	43,29
Pobre reciente	100,00	(3,682,531)	52,35	24,73	20,19	2,73
Carente inercial	100,00	(2,117,890)	23,66	16,68	17,98	41,68
Integrados	100,00	(5,243,601)	54,25	18,92	24,35	2,48

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

TABLA N° 21

PERÚ: INDICADORES DE POBREZA EN LOS INGRESOS LABORALES

(Índice 1985 = 100)

(1975 al 1992)

AÑO	SALARIOS REALES			TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE LA ECON. CAMPESINA	ÍNDICE DE POBREZA SEGÚN CUÁNTO S.A.
	PRIVADO	PUBLICO	MÍNIMO		
1975	201.6	nd	213.6	171.3	nd
1976	185.6	nd	196.6	153.1	nd
1977	160.6	nd	173.6	165.4	nd
1978	139.6	nd	132.6	152.9	nd
1979	133.7	nd	147.7	145.1	nd
1980	141.8	nd	182.8	nd	nd
1981	141.4	215.6	155.9	nd	nd
1982	148.7	197.8	143.3	139.5	nd
1983	125.2	143.0	145.8	130.5	nd
1984	111.5	125.6	116.2	126.9	nd
1985	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1986	130.5	101.8	103.0	150.7	84.7
1987	139.5	124.8	113.9	156.3	73.4
1988	91.0	117.3	84.0	68.8	83.8
1989	61.2	60.5	44.6	42.7	120.5
1990	53.8	32.9	39.5	nd	151.3
1991	49.3	16.5	27.4	nd	167.8
1992	49.4	20.6	29.7	nd	174.7
1993					
1994					

Fuente: ADOLFO FIGUEROA. Crisis distributiva en el Perú, 1973.

**TABLA N° 22**

**TASA DE DESEMPLEO Y TASA BRUTA DE ACTIVIDAD  
POR ÁREAS GEOGRÁFICAS Y SEXO, 1991**

Características	Total	Lima	Costa urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
<b>TOTAL</b>					
Tasa Bruta de Actividad	42,80	44,40	37,70	40,00	45,80
Tasa de Desempleo	8,67	10,09	13,74	8,05	2,53
<b>Hombre</b>					
Tasa Bruta de Actividad	51,60	54,20	47,60	48,00	53,20
Tasa de Desempleo	6,33	9,45	13,13	8,16	2,26
<b>Mujer</b>					
Tasa Bruta de Actividad	33,90	35,20	27,60	32,30	38,20
Tasa de Desempleo	9,16	11,01	14,76	8,00	2,68

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 23**

**POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA,  
CATEGORÍA OCUPACIONAL Y SEXO, 1991**

Rama de actividad económica	Total		Obrero	Empleado	Independiente	Fam no remunerado	Trabajad. del hogar
<b>TOTAL</b>	100.0	(6.159.972)	18.1	24.6	36.4	17.7	1.2
<b>Hombre</b>	100.0	(3.68.258)	25.3	24.9	37.1	12.5	0.1
<b>Mujer</b>	100.0	2.487.714)	7.4	24.1	40.3	25.5	2.8
<b>Agricul/caza/pesca</b>	100.0	(1.292.733)	9.8	0.6	36.5	53.1	-
<b>Hombre</b>	100.0	(794.110)	14.7	0.8	45.2	39.3	-
<b>Mujer</b>	100.0	(498.623)	2.0	0.2	22.6	75.2	-
<b>Explot. minas y cantera</b>	100.0	(73.531)	54.6	35.2	8.3	1.9	-
<b>Hombre</b>	100.0	(66.608)	60.3	30.6	7.0	2.1	-
<b>Mujer</b>	100.0	(6.992,3)	0.0	80.1	19.9	0.0	-
<b>Ind manufac./elect/agua</b>	100.0	(885.726)	41.3	19.5	34.6	4.5	-
<b>Hombre</b>	100.0	(575.636)	48.5	20.5	28.1	2.9	-
<b>Mujer</b>	100.0	(310.090)	28.0	17.8	46.8	7.5	-
<b>Construcción</b>	100.0	(256.549)	54.2	4.1	40.0	1.7	-
<b>Hombre</b>	100.0	(251.872)	55.2	2.9	40.8	1.1	-
<b>Mujer</b>	100.0	(4.677)	0.0	68.0	0.0	32.0	-
<b>Comercio/restaurant/h</b>	100.0	(1.780.417)	7.8	15.4	58.6	18.1	-
<b>Hombre</b>	100.0	(778.234)	12.3	20.3	53.7	13.7	-
<b>Mujer</b>	100.0	(1.002.183)	4.4	11.6	62.4	21.6	-
<b>Serv. no personales</b>	100.0	(547.415)	20.9	39.7	28.1	1.3	-
<b>Hombre</b>	100.0	(444.216)	25.1	33.7	40.6	0.5	-
<b>Mujer</b>	100.0	(103.199)	2.9	65.6	26.6	4.9	-
<b>Servic. Social/ com./pers.</b>	100.0	(1.333.601)	14.3	60.6	17.1	2.4	5.6
<b>Hombre</b>	100.0	(771.582)	19.5	59.4	18.0	2.5	0.6
<b>Mujer</b>	100.0	(562.019)	7.1	62.3	15.9	2.3	12.4

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

TABLA N° 24

PEA OCUPADA DE 6 AÑOS Y MÁS, POR OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGUN ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, 1991  
(Porcentaje de Lima)

Ocupación	Total		Total		Lima		Costa Urbana		Sierra Urbana		Sierra Rural	
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
TOTAL	100,0	(6,512,295)	59,3	40,7	23,9	16,6	9,8	5,5	10,7	7,7	15,0	10,9
Profesionales y técnicos	100,0	(786,644)	57,2	42,8	27,1	21,9	8,8	7,3	17,1	11,3	4,2	2,3
Func. púb.	100,0	(140,252)	63,4	36,6	33,6	17,4	20,5	8,3	6,3	5,5	3,0	5,5
Gerente/administ. Personal	100,0	(526,857)	54,9	45,1	32,6	30,9	7,9	6,8	11,2	6,5	3,1	0,9
Administrativo	100,0	(1,567,746)	42,8	57,2	21,8	27,4	9,9	10,0	9,2	14,2	1,9	5,6
Comerciante vendedor	100,0	(1,507,067)	59,9	40,1	1,3	0,4	4,9	1,3	3,1	2,4	50,5	36,0
Trab. agric./Forestal												
Pesca/caza	100,0	(336,827)	89,0	11,0	40,7	9,0	22,1	0,8	20,4	1,2	5,8	-
Trabajador transporte	100,0	(184,531)	100,0	-	47,0	-	13,8	-	14,4	-	24,9	-
Trabajador construcción	100,0	(889,053)	72,8	27,2	39,2	11,3	11,6	5,0	16,3	7,3	5,7	3,7
Ind./Manufact. Artesano	100,0	(19,654)	100,0	-	15,5	-	22,5	-	47,0	-	15,1	-
Minero	100,0	(513,980)	55,0	45,0	34,6	28,4	9,6	5,4	9,0	8,5	1,8	2,7
Trabajador servicios												
Otro trabajo	100,0	(39,684)	65,1	34,9	30,7	30,7	7,0	4,2	15,8	-	11,7	-

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

TABLA N° 26

ÍNDICE DE POBREZA ABSOLUTA, SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR

	Estructura de los jefes de hogar 1/ (%)	(%) 2/	1 Hogares en superación de pobreza extrema	Gasto 3/	B Brecha 4/	C Coeficientes de variabilidad del gasto de alimentación	P Índice de pobreza	Contribución a la pobreza (%)
Total							0,059	
Principales grupos:								
Obrero	20,9	23,0	40,1	2415	27,2	0,107	0,052	17,8
Empleado	15,4	9,6	21,6	1782	16,2	0,107	0,022	5,7
Independiente agrícola	23,2	26,4	39,4	1891	42,0	0,120	0,089	34,8
Independiente no agrícola	19,3	20,0	36,2	2436	26,6	0,152	0,055	18,1
No PEA	13,5	13,2	34,1	2221	22,0	0,183	0,065	14,9
LIMA METROPOLITANA							0,047	
Principales grupos:								
Obrero	24,2	29,6	41,7	2934	30,3	0,064	0,510	26,3
Empleado	27,6	20,5	25,2	3069	27,1	0,081	0,029	17,1
Independiente no agrícola	21,7	24,3	36,1	3103	26,2	0,075	42,000	19,3
No PEA	15,1	14,0	31,6	2752	34,6	0,171	0,061	19,5
RESTO URBANO							0,042	
Principales grupos:								
Obrero	21,6	26,9	37,3	2140	29,0	0,058	0,042	21,9
Empleado	17,4	8,8	15,2	2086	30,6	0,065	0,019	8,0
Independiente agrícola	6,3	6,4	30,6	2050	31,8	0,099	0,045	6,9
Independiente no agrícola	30,2	34,3	34,0	2062	31,9	0,116	0,052	38,0
No PEA	13,4	15,2	33,9	2031	32,6	0,115	0,054	17,3
RURAL							0,065	
Principales grupos:								
Obrero	14,5	15,0	40,9	1888	32,2	0,098	0,061	13,5
Independiente agrícola	58,9	60,3	40,4	1872	32,6	0,120	0,065	59,0
Independiente no agrícola	7,7	7,5	38,0	1739	37,5	0,162	0,078	9,2
No PEA	11,9	11,2	37,3	1826	34,0	0,119	0,062	11,4

1/ Incluye a los jefes de hogares pobres y no pobres.

2/ Incluye a los jefes de hogares pobres.

3/ Gasto anual en alimentos por equivalente adulto de los hogares en pobreza absoluta.

Fuente: ENNIV 85

Elaboración: BCRP. Sub-Gerencia del Sector Real, Departamento de Estudios del Sector Social.

TABLA N° 27

ÍNDICE DE POBREZA EXTREMA, SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR

	Estructura de los jefes de hogar 1/ (%)	(%) 2/	1 Hogares en superación de pobreza absoluta	Gasto 3/	B Brecha 4/	C Coeficientes de variabilidad del gasto de alimentación	P Índice de pobreza	Contribución a la pobreza (%)
Total							0,034	
Principales grupos:								
Obrero	20,9	19,6	12,9	1758	42,1	0,118	0,026	16,1
Empleado	15,4	2,8	2,4	1758	42,2	0,077	0,021	2,2
Independiente agrícola	23,2	42,5	24,0	1549	49,0	0,133	0,066	48,1
Independiente no agrícola	19,3	16,0	10,9	1693	44,1	0,181	0,027	15,8
No PEA	13,5	12,1	12,8	1502	50,5	0,183	0,038	15,0
LIMA METROPOLITANA							0,015	
Principales grupos:								
Obrero	24,2	40,2	9,2	2200	47,7	0,088	0,023	36,2
Empleado	27,6	9,2	1,9	2024	41,9	0,044	0,005	9,1
Independiente no agrícola	21,7	29,0	7,4	2515	45,0	0,065	0,016	23,0
No PEA	15,1	14,0	5,1	1434	65,9	0,196	0,023	22,0
RESTO URBANO							0,024	
Principales grupos:								
Obrero	21,6	30,3	12,5	1682	44,2	0,052	0,026	24,2
Empleado	17,4	4,5	2,3	1485	51,4	0,075	0,006	9,0
Independiente agrícola	6,3	10,5	14,9	1713	43,1	0,122	0,034	37,7
Independiente no agrícola	30,2	36,3	10,7	1580	48,2	0,156	0,029	19,8
No PEA	13,4	13,2	8,8	1214	59,7	0,242	0,035	17,3
RURAL							0,058	
Principales grupos:								
Obrero	14,5	11,7	19,2	1483	49,7	0,119	0,048	12,0
Independiente agrícola	58,9	61,9	125,1	1540	44,7	0,133	0,060	60,8
Independiente no agrícola	7,7	6,8	21,1	1330	52,2	0,220	0,065	9,0
No PEA	11,9	12,9	25,8	1610	42,2	0,119	0,056	11,4

1/ Incluye a los jefes de hogares pobres y no pobres.

2/ Incluye a los jefes de hogares pobres.

3/ Gasto anual en alimentos por equivalente adulto de los hogares en pobreza absoluta.

4/ Brecha igual (Línea de Pobreza - gasto de alimentación) Línea de Pobreza.

Fuente: ENNIV 85

Elaboración: BCRP. Sub-Gerencia del Sector Real, Departamento de Estudios del Sector Social.

**TABLA N° 28**

**NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA,  
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991**

Característica	Total	POBRE		
		Total	No extremo	Extremo
<b>TOTAL</b>	100.0 (3,175,968)	100.0 (1,465,066)	100.0 (896,813)	100.0 (568,253)
Ningún nivel	6.2	8.8	7.7	10.4
Primaria	38.1	47.9	42.7	56.1
Secundaria	37.5	35.9	39.1	31.0
Superior	18.2	7.4	10.5	2.5
<b>Lima</b>	100.0 (1,291,797)	100.0 (518,847)	100.0 (419,947)	100.0 (98,900)
Ningún nivel	2.8	5.0	4.7	6.2
Primaria	31.1	41.3	37.7	56.9
Secundaria	45.0	46.0	48.2	36.9
Superior	21.1	7.6	9.4	
<b>Costa Urbana</b>	100.0 (566,357)	100.0 (270,194)	100.0 (179,022)	100.0 (91,172)
Ningún nivel	3.4	6.4	5.4	8.0
Primaria	25.5	35.0	31.4	40.8
Secundaria	42.2	42.2	41.3	43.7
Superior	28.9	16.4	21.9	7.4
<b>Sierra Rural</b>	100.0 (687,971)	100.0 (441,142)	100.0 (133,621)	100.0 (277,521)
Ningún nivel	14.3	14.6	19.6	12.2
Primaria	59.6	61.6	59.5	62.6
Secundaria	22.5	22.5	19.6	23.6
Superior	3.6	1.2	1.3	1.2

Fuente: CUÁNTO S. A. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

TABLA N° 29

NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA,  
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991

Características	Total	POBRES			
			Total	No extremos	Extremos
<b>TOTAL</b>					
Ningún Nivel	100.0	(196,741)	65.2	53.9	46.1
Primaria	100.0	(1,210,294)	58.0	54.6	45.4
Secundaria	100.0	(1,191,439)	44.2	66.6	33.4
Superior	100.0	(577,494)	18.8	86.9	13.1
<b>Lima</b>					
Ningún nivel	100.0	(36,517)	70.8	76.5	23.5
Primaria	100.0	(401,690)	53.4	73.8	26.2
Secundaria	100.0	(581,232)	41.1	84.7	15.3
Superior	100.0	(272,357)	14.5	100.0	
<b>Costa Urbana</b>					
Ningún nivel	100.0	(40,339)	63.0	58.5	43.5
Primaria	100.0	(237,586)	59.3	66.3	33.7
Secundaria	100.0	(189,520)	44.0	64.9	35.1
Superior	100.0	(98,912)	20.7	83.9	16.2
<b>Sierra Urbana</b>					
Ningún nivel	100.0	(21,647)	78.1	52.4	47.6
Primaria	100.0	(160,697)	57.7	55.7	44.3
Secundaria	100.0	(265,731)	42.1	60.6	39.4
Superior	100.0	(181,772)	23.9	82.8	17.2
<b>Sierra Rural</b>					
Ningún nivel	100.0	(98,238)	61.2	43.5	58.5
Primaria	100.0	(410,321)	61.7	31.4	68.6
Secundaria	100.0	(154,956)	59.7	28.4	71.6
Superior	100.0	(24,453)	20.8	33.5	66.5

Fuente: CUÁNTO S.A. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

TABLA N° 30

JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	NIVELES DE POBREZA			NO POBRE
		POBRES			
		TOTAL	EXTREMO	NO EXTREMO	
TOTAL	100.0 (3,175,968)	100.0 (1,465,066)	100.0 (568,253)	100.0 (896,813)	100.0 (1,710,902)
Menores de 20 años	0.6	0.5	0.2	0.7	0.7
20-34 años	20.1	22.2	25.2	20.3	18.4
35-49 años	35.2	37.8	38.5	37.3	32.9
50-64 años	29.7	27.8	25.5	29.2	31.4
95 y más años	14.4	11.8	10.7	12.5	16.6

Fuente : Cuánto S.A. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

TABLA N° 31

**JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA,  
SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1991**

DOMINIOS Y CATEGORÍAS OCUPACIONALES	TOTAL	NIVELES DE POBREZA			NO POBRE
		TOTAL	EXTREMO	NO EXTREMO	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	17.5	23.0	22.5	23.3	12.8
empleado	18.6	108.0	5.8	14.1	25.3
Trabajador del Hogar	0.6	1.1	1.3	1.0	0.0
Independiente	40.2	43.6	49.4	39.9	37.3
Familiar no remunerado	5.6	6.4	8.8	4.9	4.8
Desocupado	2.5	3.2	3.9	2.7	1.9
Inactivo (no pea)	14.9	11.58	73.9	13.8	17.8
Activ. no especificada	0.2	0.4	0.5	0.3	
LIMA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	19.2	29.0	27.7	29.3	12.6
Empleado	23.8	13.8	9.2	14.9	30.5
Trabajador del Hogar	1.1	2.3	6.2	1.4	0.2
Independiente	33.7	34.9	38.5	34.1	32.9
Familiar no remunerado	1.2	1.2	4.5	1.1	1.2
Desocupado	2.6	3.8	3.1	4.0	1.9
Inactivo (no PEA)	18.1	14.1	10.9	14.9	20.9
Activ. no especificada	0.4	0.9	3.1	0.4	
COSTA URBANA	100.0	100.0	100.0		100.0
Obrero		23.5	33.3	18.5	18.5
Empleado	20.9	8.8	6.7	9.9	20.3
Trabajador del Hogar	14.8	1.6		0.9	
Independiente	0.3	45.6	40.6	48.1	34.5
Familiar no remunerado	39.8	1.2		1.9	2.2
Desocupado	1.8	3.7	7.3	1.9	2.2
Inactivo (no PEA)	2.9	16.6	12.1	18.8	22.2
Activ. No especificada	19.5	0.0	0.0	0.0	0.0
SIERRA URBANA	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	15.9	24.3	26.2	23.1	9.8
Empleado	26.0	18.1	9.0	23.7	31.8
Trabajador del Hogar	0.4	1.0	1.2	8.0	
Independiente	38.9	41.7	46.9	38.6	36.9
Familiar no remunerado	1.4	1.2	2.2	0.6	1.5
Desocupado	2.1	2.6	5.5	0.8	1.7
Inactivo (no PEA)	15.3	11.1	9.2	12.4	18.3
SIERRA RURAL		100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	13.1	14.3	15.8	11.1	11.4
Empleado	5.3	3.6	2.7	5.4	7.8
Trabajador del Hogar					
Independiente	53.9	54.5	57.1	49.0	53.2
Familiar no remunerado	20.7	19.8	16.7	26.3	22.1
Desocupado	4.5	2.5	2.6	2.2	1.9
Activ. no especificada	0.1	0.2		0.6	

Fuente: CUÁNTO S.A. Encuesta Nacional sobre Medición sobre Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 32**

**HOGARES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, SEGÚN TIPO DE VIVIENDA, 1991**

Tipo de Vivienda	Total	ÁREAS GEOGRÁFICAS			
		Lima	Costa Urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
TOTAL	100,0 (3,315,968)	100,0 (1,291,797)	100,0 (566,357)	100,0 (269,844)	100,0 (687,970)
Casa independiente	87,17	72,08	98,54	93,86	100,00
Dpto. en edificio	4,40	10,25	0,59	0,62	-
Vivienda en vecindad	2,97	5,18	-	4,34	-
Vivienda improvisada	1,15	2,83	-	-	-
Otro	0,44	0,82	0,59	-	-
No responde	0,53	1,30	-	-	-

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

**TABLA N° 33**  
**HOGARES POR MATERIAL DE TECHOS DE LA VIVIENDA,**  
**SEGÚN NIVELES DE POBREZA - 1991**

Niveles de Pobreza	TOTAL	MATERIAL DE TECHOS						
		Concreto armado	Madera	Tejas	Calamina Eternit	Caña/ Estera con barro	Paja/ Hojas de Palmeras	Otros
TOTAL	100,0	36,43	5,04	16,39	28,96	8,84	1,95	2,40
Pobres	100,0	24,85	4,10	16,78	34,72	13,32	3,22	3,01
No pobres	100,0	46,34	5,84	16,05	24,03	5,00	0,87	1,87
Pobres Extremos	100,0	13,0	1,9	21,0	40,16	15,25	6,06	2,66

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

**TABLA N° 34**  
**HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA,**  
**SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO - 1991**

Niveles de Pobreza	TOTAL	MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES						
		Ladrillo Concreto	Adobe Tapia	Quincha	Piedra Barro	Madera	Estera	Otros
TOTAL	100,0	54,30	38,50	2,50	0,40	1,20	1,80	1,20
Lima	100,0	82,00	8,80	1,90	0,10	2,40	4,50	0,40
Costa Urbana	100,0	62,80	27,60	8,10	34,72	0,90		0,60
Sierra Urbana	100,0	47,50	47,20	0,20	0,20	0,40		4,60
Sierra Rural	100,0	1,40	95,40	1,20	1,50	0,10		0,40

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

**TABLA N° 35**  
**HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA,**  
**SEGÚN NIVELES DE POBREZA - 1991**

Niveles de Pobreza	TOTAL	MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES						
		Ladrillo Concreto	Adobe Tapia	Quincha	Piedra Barro	Madera	Estera	Otros
TOTAL	100,0	54,30	38,50	2,50	0,40	1,20	1,80	1,20
Pobres	100,0	43,80	47,20	3,10	0,50	1,60	3,20	0,70
No pobres	100,0	63,20	31,20	2,10	0,40	0,90	0,60	1,70
Pobres Extremos	100,0	26,2	68,30	2,8	1,2	0,5	2,4	0,5

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

TABLA N° 40

NIVELES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN EDAD 1991

Grupos de edad y dominios de estudio	Total	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior
TOTAL	(13,848,181)	(715,405)	(5,458,957)	(5,642,337)	(2,031,482)
	100.0	5.2	39.4	40.7	14.7
De 6 a 14 años	100.0	2.5	81.6	16.0	
De 15 a 19 años	100.0	0.7	10.8	81.5	7.0
De 20 a 24 años	100.0	1.0	9.9	59.1	30.0
Más de 24 años	100.0	1.0	9.9	59.1	30.0
Lima	(5,794,062)	(150,632)	(1,914,110)	(2,810,303)	(919,017)
	100.0	2.6	33.0	48.5	15.9
De 6 a 14 años	100.0	1.0	81.6	17.4	
De 15 a 19 años	100.0	0.2	6.1	87.8	5.9
De 20 a 24 años	100.0	0.6	4.3	68.6	26.5
Más de 24 años	100.0	4.3	27.2	46.1	22.4
Costa Urbana	(2,593,661)	(127,651)	(1,054,247)	(1,047,610)	(364,153)
	100.0	4.9	40.6	40.4	14.0
De 6 a 14 años	100.0	2.8	79.6	17.6	
De 15 a 19 años	100.0	0.9	9.1	82.4	7.6
De 20 a 24 años	100.0	1.7	11.7	59.5	27.1
Más de 24 años	100.0	7.7	38.5	34.7	19.2
Sierra Urbana	(2,726,415)	(77,125)	(899,174)	(1,104,548)	(645,568)
	100.0	2.8	33.0	40.5	23.7
De 6 a 14 años	100.0	1.1	80.9	18.0	
De 15 a 19 años	100.0	0.4	5.0	83.0	11.6
De 20 a 24 años	100.0	0.0	3.0	42.3	54.6
Más de 24 años	100.0	5.0	24.1	39.6	31.3
Sierra Rural	(2,734,043)	(359,997)	(1,591,426)	(679,876)	
	100.0	13.2	58.2	24.9	3.8
De 6 a 14 años	100.0	5.7	83.5	10.8	
De 15 a 19 años	100.0	2.3	30.6	63.5	3.5
De 20 a 24 años	100.0	2.3	33.0	52.9	11.8
Más de 24 años	100.0	22.3	54.4	18.8	4.6

Fuente : Cuánto S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 41**

**NIVELES DE EDUCACION DE LA POBLACION, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, 1991**

Grupos de edad y dominios de estudio	Total	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior
Pobres	(7,230,253)				
	100.0				
De 6 a 14 años	100.0	7.1	47.4	38.5	7.0
De 15 a 19 años	100.0	3.3	83.2	13.5	
De 20 a 24 años	100.0	1.7	15.7	79.3	4.3
Más de 24 años	100.0	0.7	15.4	63.5	19.3
Extremos	(2,858,983)	12.9	42.3	35.5	9.3
	100.0				
De 6 a 14 años	100.0	10.3	55.2	31.4	3.0
De 15 a 19 años	100.0	5.0	82.7	12.2	
De 20 a 24 años	100.0	1.2	25.9	70.8	2.2
Más de 24 años	100.0	2.3	13.2	65.3	12.8
No extremos	(4,371,270)	19.2	37.7	27.0	3.6
	100.0				
De 6 a 14 años	100.0	5.1	30.7	43.1	9.5
De 15 a 19 años	100.0	1.7	78.6	14.7	
De 20 a 24 años	100.0	0.4	4.7	84.2	5.6
Más de 24 años	100.0	1.4	4.4	62.7	22.6
		9.2	26.6	40.5	12.6
No pobres	(6,617,929)				
	100.0	3.0	30.7	43.2	23.1
De 6 a 14 años	100.0	1.1	80.9	20.3	
De 15 a 19 años	100.0	0.8	5.0	84.3	10.3
De 20 a 24 años	100.0	0.2	3.0	54.5	40.9
Más de 24 años	100.0	4.7	24.1	39.2	29.5

Fuente : Cuánto S. A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 45**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTÓ POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991**

Dominio	Total	Hospital	Centro de salud	Puesto sanitario	Puesto comunal	Clinica / consultorio	Farmacia	Casa persona consultada	Casa enfermo	Otro
Total	100.0	35.9	14.3	6.1	0.9	27.0	9.8	1.3	3.2	1.5
Lima	100.0	37.6	15.1	2.2	0.6	30.5	10.1	1.0	1.2	1.6
Costa	100.0	32.5	16.2	5.5	1.6	29.8	6.2	0.8	6.9	0.4
Urbana										
Sierra	100.0	44.9	7.7	2.8	-	27.3	12.2	1.3	2.9	1.0
Urbana										
Sierra	100.0	20.5	18.6	26.2	2.4	10.6	9.0	2.7	6.8	3.2
Rural										

Fuente : Cuánto S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 46**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTÓ POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN NIVEL DE POBREZA Y DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991**

Nivel de pobreza y dominio	Total	Hospital	Centro de salud	Puesto sanitario	Puesto comunal	Clinica/ Consultorio	Farmacia	Casa persona consultada	Casa enfermo	Otro
TOTAL	100.0	35.9	14.3	6.1	0.9	27.0	9.8	1.3	3.2	1.5
Pobre	100.0	37.3	17.6	7.2	1.5	18.9	10.8	1.3	4.0	1.4
Lima	100.0	39.9	19.6	2.5	1.0	22.6	11.2	1.0	0.5	1.5
Costa	100.0	29.0	19.4	10.1	2.5	21.3	7.7	-	9.3	0.8
Urbana										
Sierra	100.0	56.5	7.4	3.0	-	13.7	11.2	1.3	4.6	2.2
Urbana										
Sierra	100.0	18.6	18.9	24.2	3.5	8.5	12.4	3.6	9.4	1.0
Rural										
No pobre	100.0	34.8	11.6	5.2	0.4	33.7	9.0	1.3	2.4	1.6
Lima	100.0	35.6	11.4	1.9	0.2	37.1	9.2	1.1	1.7	1.7
Costa	100.0	36.3	12.9	0.6	0.6	38.9	4.7	1.8	4.4	-
Urbana										
Sierra	100.0	38.8	7.8	2.7	-	34.4	12.7	1.3	2.0	0.3
Urbana										
Sierra	100.0	22.4	18.4	28.1	1.3	12.7	5.5	1.8	4.1	5.5
Rural										
Extremo	100.0	30.1	23.4	8.1	2.1	11.2	14.2	1.3	6.9	2.8
Lima	100.0	23.9	41.8	6.0	1.5	7.5	14.9	-	-	4.5
Costa	100.0	30.8	22.3	3.8	-	18.5	13.1	-	11.5	-
Urbana										
Sierra	100.0	46.5	-	7.9	-	13.5	16.2	-	10.6	5.3
Urbana										
Sierra	100.0	27.1	17.4	13.5	5.6	8.5	13.3	4.2	8.6	1.8
Rural										

Fuente : Cuánto S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1991

**TABLA N° 47**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN TIEMPO DE MOVILIDAD HASTA EL LUGAR DE LA CONSULTA, 1991 Y 1994**

TIEMPO	TOTAL		POBRE						NO POBRE	
			Total		Extremos		No extremos			
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de 30 minutos	62,7	67,5	58,2	55,5	62,4	66,7	56,5	63,4	66,4	70,2
30-60 minutos	31,3	21,5	35,6	25,9	31,0	23,1	37,4	23,9	27,7	19,9
1 a 2 horas	4,0	9,3	4,7	15,9	3,9	8,6	5,0	10,8	3,3	8,3
2 a 4 horas	0,7	1,1	0,1	1,8	2,2	1,0	0,1	1,2	0,8	1,0
Más de 4 horas	1,4	0,6	0,8	1,0	0,5	0,5	1,0	0,6	1,8	0,6

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

**TABLA N° 48**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ, SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 Y 1994**

Tiempo de espera	Total		Lima		Costa Urbana		Sierra Urbana		Sierra Rural	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de 30 minutos	2,5	48,9	3,3	45,4	3,0	48,4	1,5	40,7	0,6	57,9
30-60 minutos	2,3	14,9	2,8	17,1	2,4	11,2	1,9	19,7	1,2	15,8
1 a 2 horas	18,0	26,0	20,6	28,2	14,8	26,3	17,2	27,5	12,7	21,6
2 a 4 horas	28,9	8,8	29,2	7,9	30,8	11,9	26,5	11,0	29,0	4,4
Más de 4 horas	48,3	1,4	44,1	1,4	49,0	2,2	52,8	1,1	56,4	0,3

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

**TABLA N° 49**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 Y 1994**

TIEMPO	TOTAL		POBRE						NO POBRE	
			Total		Extremos		No extremos			
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de 30 minutos	2,5	48,9	3,3	58,2	2,8	46,8	3,5	50,2	1,9	48,1
30-60 minutos	2,3	14,9	2,5	15,4	1,1	16,6	3,0	16,3	2,2	14,0
1 a 2 horas	18,0	26,0	18,7	20,6	17,2	28,2	19,3	25,9	17,4	26,0
2 a 4 horas	28,9	8,8	29,8	5,1	31,7	6,8	19,1	6,3	28,1	10,5
Más de 4 horas	48,3	1,4	45,7	0,7	47,2	1,5	45,1	1,3	50,4	1,5

Fuente: CUÁNTO S.A. - Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV - 1981

TABLA N° 77

PERÚ : INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO 1979 - 1992

	1979	1980	1985	1990	1991	1992
TOTAL INGRESOS, millones de soles de 1992	9307.8	10442.4	8573.0	4575.5	5468.8	6512.3
Gobierno central (en %)	96.5	97.0	95.8	96.8	84.8	88.5
gobiernos locales (en %)	3.5	3.0	4.2	3.2	15.2	11.5
IMPUESTOS INDIRECTOS						
Gobierno central						
% del impuesto	99.3	99.3	95.5	96.7	nd	nd
índice	100.0	105.0	87.5	54.4	nd	nd
Gobiernos locales						
% del impuesto	0.7	0.7	4.5	3.3	nd	nd
índice	100.0	101.2	600.2	272.9	nd	nd
IMPUESTOS DIRECTOS						
Gobierno central						
% del impuesto	98.9	99.1	90.1	94.7	nd	nd
índice	100.0	92.8	27.8	18.1	nd	nd
Gobiernos locales						
% del impuesto	1.1	0.9	9.9	5.3	nd	nd
índice	100.0	79.6	280.9	93.9	nd	nd
TOTAL GASTOS millones 1/de soles de 1992	2525.4	11830.4	9811.0	5966.2	6062.3	7555.0
Gobierno central (en %)	97.4	97.5	96.7	98.3	88.8	89.5
gobiernos locales (en %)	2.6	2.5	3.3	1.7	11.2	10.5
GASTOS CORRIENTES	7411.9	9188.2	8213.3	5294.7	5117.2	6145.8
Gobierno central						
% del impuesto	97.0	97.1	97.4	98.1	90.8	90.8
índice	100.0	124.1	111.3	72.3	64.7	76.4
Gobiernos locales						
% del impuesto	3.0	2.9	2.6	1.9	9.2	9.2
índice	100.0	119.5	94.2	43.8	209.0	247.3
GASTOS DE CAPITAL	2113.5	2642.2	1597.7	671.5	945.1	1509.2
Gobierno central						
% del impuesto	98.9	98.9	92.8	99.7	78.1	84.4
índice	100.0	125.0	70.9	32.0	35.3	60.9
Gobiernos locales						
% del impuesto	1.1	1.1	7.2	0.3	21.9	15.6
índice	100.0	13.7	502.2	8.8	908.8	1032.5

1/ No incluye amortización de deuda externa.

Elaborado en base a :

Banco Central de Reserva del Perú, Sub-Gerencia del Sector Externo, Lima.

Banco Central de Reserva del Perú, Memorias Anuales, varios años, Lima.

Cuentas Nacionales, Sectores Institucionales 1950-1987, Lima, 1988.

Cuentas Nacionales, Sectores Institucionales 1991, Lima, 1992.

Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

TABLA N° 78

**INFLACIÓN, DEVALUACIÓN, COMBUSTIBLES Y CANTIDAD DE DINERO**  
**(promedios mensuales)**

	Inflación IPC	Inflación IPM	Devaluación	Variación precio gasolina	Variación precio combust.	Variación emisión fin de mes	Variación emisión promedio
1993							
I	4.0	3.0	3.9	2.3	1.7	2.8	2.5
II	3.1	3.1	3.0	1.5	1.3	1.4	1.4
III	2.3	2.1	1.5	3.6	3.5	1.3	1.3
IV	1.9	1.6	1.1	5.3	5.4	4.5	5.0
1994							
I	2.0	0.6	0.1	0.0	0.3	0.3	0.7
II	1.1	0.6	0.4	0.1	0.0	3.3	3.0
III	0.9	0.6	0.9	1.4	1.0	4.8	4.4
IV	0.7	0.3	-1.6	0.0	0.1	6.8	6.8
1995							
I	1.0	1.4	1.7	0.0	-0.2	2.0	0.4
II	0.9	0.7	-0.2	0.1	0.9	0.4	1.8
jul	0.6	0.1	-0.4	2.0	2.3	16.9	10.8
ago	1.0	0.7	0.3	0.0	-0.8	-7.5	-0.6
set <sup>1</sup>	0.4	0.5	0.2	0.0	n.d.	-1.4	-2.4

1 Los datos de emisión a Setiembre 22.

Fuente : La inflación y el precio de la gasolina del INEI. Las demás series de la Nota Semanal del BCR.

**TABLA N° 80**

**PRODUCTO BRUTO INTERNO**

**(Variaciones porcentuales con respecto a similar período año anterior)**

SECTORES	1992	1993	1994	1985				
				I T	II T	Jul.	Ago. I	En Ago. I
Agropecuario	-5,7	6,0	13,2	13,1	6,3	9,1	7,1	8,2
Pesca	-4,8	23,8	31,5	6,1	-14,1	-42,1	-17,2	-13,0
Minería	-4,6	7,8	4,3	5,7	2,0	-1,9	1,1	2,0
Manufactura	-6,2	6,7	17,1	8,1	3,8	-0,8	0,5	4,2
Proc. rec. prim.	-4,9	9,0	18,4	-2,3	-5,9	-20,5	n.d.	-7,1
Resto industr.	-6,7	5,7	16,6	13,2	8,8	8,9	n.d.	10,6
Construcción	3,9	13,5	34,7	32,1	31,0	20,3	15,7	27,9
Comercio	-0,4	4,1	17,0	16,9	14,6	15,5	11,9	14,1
PBI TOTAL	-2,8	6,5	13,0	11,1	7,8	5,7	6,0	8,4

I Preliminar

\* Corresponde a Enero - Julio

Fuente: Nota semanal BCR

**TABLA N° 81**

**OPERACIONES CAMBIARIAS E INDICACIONES DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL**

(Promedios mensuales en millones de dólares)

	Emisión primaria *	Compra dólares BCR	RIN BCR	RIN sistema bancario	Posición de cambio	Depósito s en exterior	Depósito s sistema fin / l	Depósito s sector público
1993								
I	22	27	2202	2677	355	2186	1261	n.d.
II	10	13	2439	2867	442	2423	1423	n.d.
III	10	49	2494	2784	465	2524	1500	n.d.
IV	34	50	2615	2845	521	2665	1583	n.d.
1994								
I	2	164	2982	3120	731	2983	1769	288
II	29	134	4251	4351	1039	4263	1829	1176
III	33	19	5307	5476	1107	5383	1979	1884
IV	70	36	5685	5999	1112	5788	2323	2014
1995								
I	22	15	5706	5982	1199	5542	2480	1969
II	5	90	5788	6203	1332	4930	2476	1925
jul.	217	134	5991	6437	1585	5091	2484	1881
ago.	-112	83	6113	6469	1598	5272	2585	1876
set/2	-19	68	6171	n.d.	1629	5284	2648	1841

\* Calculada con tipo de cambio paralelo promedio.

Fuente : Nota Semanal del Banco Central de Reserva (BCR) del Perú.

TABLA N° 82

NIVEL DE ACTIVIDAD, EMPLEO, Y PRECIOS RELATIVOS

(Promedio Julio 89 / Junio 90 = 100)

	PBI global <sup>1</sup>	PBI manuf. <sup>1</sup>	Empleo manuf. <sup>2</sup>	Salario s. priv. <sup>3</sup>	Tipo de cambio <sup>4</sup>	Precio gasolina <sup>5</sup>	Precio combust <sup>6</sup>	Precios agrícolas <sup>7</sup>
1993								
I	93.6	116.3	80.0	214.7	55.2	195.1	60.3	85.2
II	96.5	118.7	79.2	207.9	55.2	182.4	56.0	89.5
III	98.3	116.9	78.5	208.0	54.5	181.2	55.7	89.5
IV	102.2	123.8	77.5	229.1	53.8	196.5	60.0	92.2
1944								
I	105.0	125.9	77.9	244.8	51.0	198.6	61.0	94.2
II	111.8	135.1	77.8	248.8	49.1	190.3	58.3	95.7
III	108.3	130.2	77.8	248.9	48.5	188.3	57.0	99.8
IV	117.0	146.2	77.6	252.0	46.8	188.6	57.3	100.0
1995								
ene	120.9	145.6	76.3	n.d.	46.1	186.5	57.0	99.3
feb	108.9	125.4	77.0	n.d.	46.1	181.9	55.0	99.8
mar	117.1	135.2	77.0	n.d.	46.4	181.9	55.0	100.2
abr.	118.9	141.6	76.7	n.d.	46.0	180.1	55.0	100.9
may.	124.1	145.2	76.3	n.d.	45.5	179.1	54.0	99.7
jun.	117.4	134.1	75.8	n.d.	44.9	181.1	55.0	98.3
jul.	113.6	130.6	75.5	n.d.	44.5	183.6	56.0	98.2
ago.	n.d.	n.d.	75.0	n.d.	44.2	181.7	55.0	n.d.

- 1 Serie desestacionalizada ; promedio Jul. 89 - Jun. 90 = 100
- 2 En empresas de 100 y más trabajadores ; Agosto de 1990 = 100
- 3 En empresas de 10 y más trabajadores ; Agosto de 1990 = 100
- 4 No considera la inflación externa ; promedio Jul. 89 - Jun. 90 = 100
- 5 Promedio Julio 89 - Junio 90 = 100
- 6 Agosto de 1990 = 100
- 7 I.P.M. Agropecuario, I.P.M. Manufactura de origen nacional prom. Julio 89 - Junio 90 = 100

Fuente : Las series 7, 6, 7, del Instituto Nacional de Estadística e Informática, las demás series de la Nota Semanal del Banco Central de Reserva del Perú.

TABLA N° 85

PERÚ : INFLACIÓN, INGRESOS, EMPLEO Y HUELGAS

	1992	1993	1994	1995									
				Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.
IPC de Lima Metropolitana (1)													
Variación mensual	3.8	2.5	0.6	0.4	1.1	1.4	1.0	0.8	0.8	0.6	1.0	0.4	0.5
Variación acumulada	56.7	39.5	15.4	0.4	1.5	2.9	3.9	4.8	5.6	6.2	7.36	7.8	8.3
Variación últimos doce meses	56.7	39.5	15.4	13.7	13.0	11.9	11.3	11.4	11.1	10.7	10.2	10.0	10.3
Índice de Precios a por mayor(1)													
Variación mensual	2.7	1.1	0.3	1.2	1.3	1.1	1.0	0.6	0.4	0.1	0.7	0.5	0.6
Variación acumulada	50.5	34.1	10.5	1.2	2.5	3.6	4.7	5.3	5.8	5.8	6.6	7.1	7.7
Variación últimos doce meses	50.5	34.1	10.5	11.2	12.1	12.3	12.2	12.5	12.3	11.3	9.0	7.8	8.4
Remuneración Mínima Nominal (en nuevos soles)	72.0	72.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0	132.0
Índice real mensuales (2)	73.5	52.6	83.6	83.3	82.4	81.3	80.5	79.8	79.2	78.7	77.9	77.6	77.2
Sueldos en Lima Metropolitana (3)													
Nominal en nuevos soles	725.7	1300.1	1685.4	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d
Índice real mensual	209.0	268.4	301.6	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d
Salarios en Lima Metropolitana (4)													
Nominal (en nuevos soles) (*)	348.0	578.1	708.6	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d
Índice real mensual	203.3	242.1	252.2	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d	--	n.d
Índice de empleo en Lima Metropolitana (5)													
Industria	80.5	77.8	77.5	76.3	77.0	77.0	76.7	76.3	75.8	75.5	75.0	75.1	n.d
Comercio	68.9	61.3	60.4	62.0	62.2	62.9	63.8	64.2	65.0	65.5	65.4	65.4	n.d
Servicios	82.2	82.5	81.7	80.0	79.4	78.2	78.9	82.0	83.4	82.9	84.1	84.2	n.d
Horas-hombre perdidas por huelgas (en miles) (6)	109.8	40.8	186.3	160.3	40.3	277.6	122.7	26.1	83.0	105.3	38.8	38.4	n.d
Minería	20.4	0.0	30.1	27.2	3.7	29.7	6.7	16.5	3.4	4.3	1.5	0.0	n.d
Industria	16.2	29.3	21.3	28.0	24.4	36.4	1.5	8.4	11.9	34.3	35.3	36.6	n.d

- (1) Año base 1990 = 100
- (2) Año base : Agosto 1990 = 100
- (3) Promedio de sueldos en empresas de más de 10 trabajadores. Año base Agosto 1990 = 100
- (4) Promedio de salarios en empresas de más de 10 trabajadores. Año base Agosto 1990 = 100
- (5) En empresas de más de 100 trabajadores. Año base Agosto 1990 = 100
- (6) En empresas públicas o privadas cuyos trabajadores se encuentran bajo el régimen de derecho privado.

Fuentes : Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, BCRP - Gerencia de Investigación Económica.

- Equivalente a dólares. 1 dólar por cada S/. 2.00

**TABLA N° 89**

**PERÚ : GASTO EJECUTADO DEL ESTADO EN EL ÁMBITO SOCIAL Y  
PRINCIPALES INDICADORES, 1986 - 93  
(miles de Nuevos Soles)**

INDICADORES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gasto Total Ejecutado del Estado	76.7	133.9	713.3	17286.0	1136971.0	20464786.0	17294536.2	28124524.6
Gasto Ejecutado en Sectores Sociales	16.6	23.6	140.7	3532.0	170852.0	1030297.6	965110.0	2947686.8
Gasto Social Real (Soles de 1989=100)	5586.3	3889.1	3853.6	3532.0	3344.4	6282.3	2904.7	4896.4
Índice Real del Gasto Social (Base 1989=100)	158.2	110.1	109.1	100.0	94.7	177.9	82.2	138.6
Gasto Total Real (Soles de 1989=100)	25807.7	22035.1	19533.1	17286.0	22256.1	124786.1	52051.2	46717.8
Prod. Bruto Interno	374.0	739.4	4942.3	115114.7	6789940.2	33106955.4	52029172.4	79992465.0
Gasto Social/PBI (%)	4.4	3.2	2.8	3.1	2.5	3.1	1.9	3.7
Gto. Soc./Gto. Total (%)	21.6	17.6	19.7	20.4	15.0	5.0	5.6	10.5

Fuente : Banco Central de Reserva y Contaduría Pública de la Nación del Perú  
INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática  
Elaboración : INEI - Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales.

TABLA N° 99

EJECUCION DEL GASTO - MINISTERIO DE EDUCACION POR UNIDADES PRESUPUESTALES

Años 1990, 1991 y 1992 - Soles de 1990

	1990				1991				1992			
	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%
TOTAL GENERAL	64670.8	43063.1	107734.0	100.0	12037.7	15933.8	27971.5	100.0	12578.0	5460.6	18038.6	100.0
UDES	16331.8	10583.6	26915.4	24.6	4796.4	6424.1	11218.5	40.2	4733.3	2068.9	6802.2	37.7
Educación Inicial	3748.4	2744.9	6523.3	6.4	437.0	757.6	1194.6	4.4	597.7	264.9	862.6	4.8
Primaria	23131.5	15080.2	38211.7	35.1	2363.4	3724.3	6087.7	22.1	3185.2	1302.4	4487.6	24.8
Secundaria	16890.6	11515.4	28406.0	26.7	2413.7	3404.0	5817.7	20.9	3109.9	1364.7	4474.2	24.8
Superior	1623.7	1091.2	2715.0	2.5	88.5	230.8	319.3	1.2	191.7	80.2	271.9	1.5
Educ. Ocupacional	995.4	715.7	1711.1	1.7	146.4	224.2	370.6	1.3	185.5	75.5	261.0	1.4
Educ. Especial	606.8	376.6	983.4	0.9	107.7	170.3	278.0	1.0	150.3	54.8	205.1	1.1
Alfabetización	27.8	323.2	351.0	0.7	22.1	114.5	136.6	0.5	10.9	2.1	13.0	0.1
Form. Extrascolar	32.4	2.7	35.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SUB TOTAL	63338.4	42463.5	105851.9	98.6	10373.3	15049.8	25423.0	91.7	12164.2	5213.5	17377.7	96.3
Adm. Central	955.8	401.7	1357.5	1.0	350.7	576.2	926.9	3.4	266.0	184.9	450.9	2.5
Incentivos					1153.7	101.2	1254.9	3.6	6.9	0.0	6.9	0.0
INIDE	70.5	40.7	111.2	0.1	23.2	35.6	58.8	0.2	21.0	7.0	28.0	0.2
INTE	34.5	15.3	49.8	0.0	12.3	19.3	31.6	0.1	8.4	3.2	11.6	0.1
Inst. Pedag. Monterrico	102.2	59.0	161.2	0.1	75.9	82.7	158.6	0.6	55.2	21.1	76.9	0.4
SUB TOTAL	1162.9	516.7	1679.6	1.2	1615.9	814.9	2430.8	7.9	357.7	216.8	574.4	3.2
Esc. Nac. Música	40.6	24.9	65.5	0.1	18.9	26.3	45.2	0.2	23.4	12.4	35.9	0.2
Esc. Nac. Bellas Artes	42.2	33.5	75.7	0.1	22.1	31.0	53.1	0.2	22.3	11.7	34.0	0.2
Esc. Sup. Bellas Artes Cusco 1/	24.1	15.1	39.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Esc. Sup. De Folklore	12.5	9.4	21.9	0.0	7.6	11.8	19.4	0.1	10.5	6.2	16.7	0.1
SUB TOTAL	119.4	82.9	202.3	0.2	48.6	69.1	117.7	0.4	56.2	30.4	86.5	0.5

1/ A partir de 1991 se transfiere a la Región Inca.

Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración : BCRP, Sub-Gerencia del Sector Real, Departamento de Estudios del Sector Social.

**TABLA N° 100**

**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**  
(en miles de soles de 1990)

PLIEGO EDUCACIÓN	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%	I SEM.	II SEM.	TOTAL	%
<b>TOTAL</b>	64670.9	43063.1	107734.0	100.0	12037.7	15933.8	27971.5	100.0	12578.0	5460.6	18038.6	100.0
Remuneraciones	39015.1	21920.5	60935.6	56.6	5064.6	6338.4	11402.9	40.8	3521.5	1661.5	5182.9	28.7
Bienes	450.9	213.1	664.1	0.6	149.5	129.7	279.2	1.0	68.4	41.7	110.1	0.6
Servicios	861.1	388.7	1249.8	1.2	189.7	384.8	574.6	2.1	277.9	100.1	378.0	2.1
Transferencias	9864.5	11451.2	21315.7	19.8	3284.3	4410.4	7694.7	27.5	5138.2	2256.3	7394.4	41.0
Pensiones	14461.3	9089.5	23550.8	21.9	3349.6	4670.5	8020.1	28.7	3567.4	1391.4	4958.8	27.5
Bienes de capital	18.0	0.0	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.7	9.7	14.3	0.1
<b>REGIONES</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL</b>	21951.5	12551.5	34503.0	100.0	24067.3	39335.7	63403.0	100.0	31632.7	18664.6	50297.4	100.0
Remuneraciones	12044.6	6455.9	18500.5	53.6	9799.6	17409.4	27209.0	42.9	10403.0	657.3	16979.4	33.8
Bienes	136.3	165.1	301.4	0.9	245.6	358.7	604.3	1.0	239.0	47.3	286.3	0.6
Servicios	111.7	90.0	201.7	0.6	202.7	278.6	481.3	0.8	112.1	43.8	156.0	0.3
Transferencias	5881.6	4146.1	10027.7	29.1	9982.2	15497.4	25479.6	40.2	16029.4	9641.0	25670.4	51.0
Pensiones	3777.25	1694.5	5471.7	15.9	3837.2	5791.5	9628.7	15.2	4849.2	2356.1	7205.3	14.3
Bienes de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>PLIEG. EDUC. Y REGS</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>	<b>I SEM.</b>	<b>II SEM.</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL</b>	86622.4	55614.6	142237.0	100.0	36105.1	55269.4	91374.5	100.0	44210.7	24125.2	68336.0	100.0
Remuneraciones	51059.6	28376.4	79436.1	55.8	14864.2	23747.8	38612.0	42.3	13924.5	8237.8	22162.3	32.4
Bienes	587.3	378.2	965.5	0.7	395.1	488.4	883.5	1.0	307.4	89.0	396.4	0.6
Servicios	972.8	498.7	1471.5	1.0	392.4	663.4	1055.9	1.2	390.0	144.0	534.0	0.8
Transferencias	15746.1	15597.4	31343.5	22.0	13266.5	19907.8	33174.3	36.3	21167.6	11897.3	33064.9	48.4
Pensiones	18238.5	10764.0	29002.5	20.4	7186.8	10462.0	17648.9	19.3	8416.5	3747.6	12164.1	17.8
Bienes de capital	18.0	0.0	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.7	9.7	14.3	0.0

• Julio y Agosto

Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas

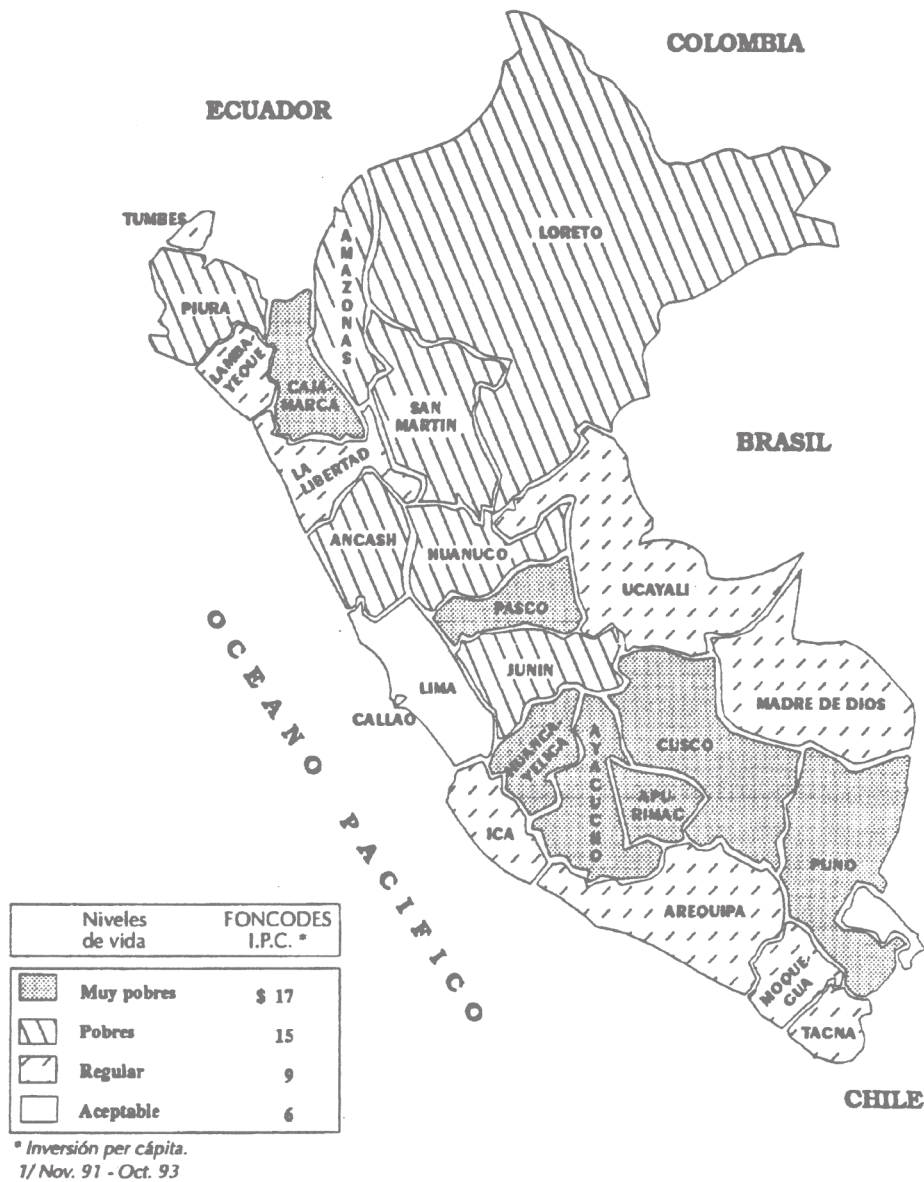
Elaboración : BCRP, Sub-Gerencia del Sector Real, Departamento de Estudios del Sector Social.

## **ANEXO II**

### **GRÁFICOS ESTADÍSTICOS**

## GRÁFICO Nº 9

### MAPA DE POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTOS 1/

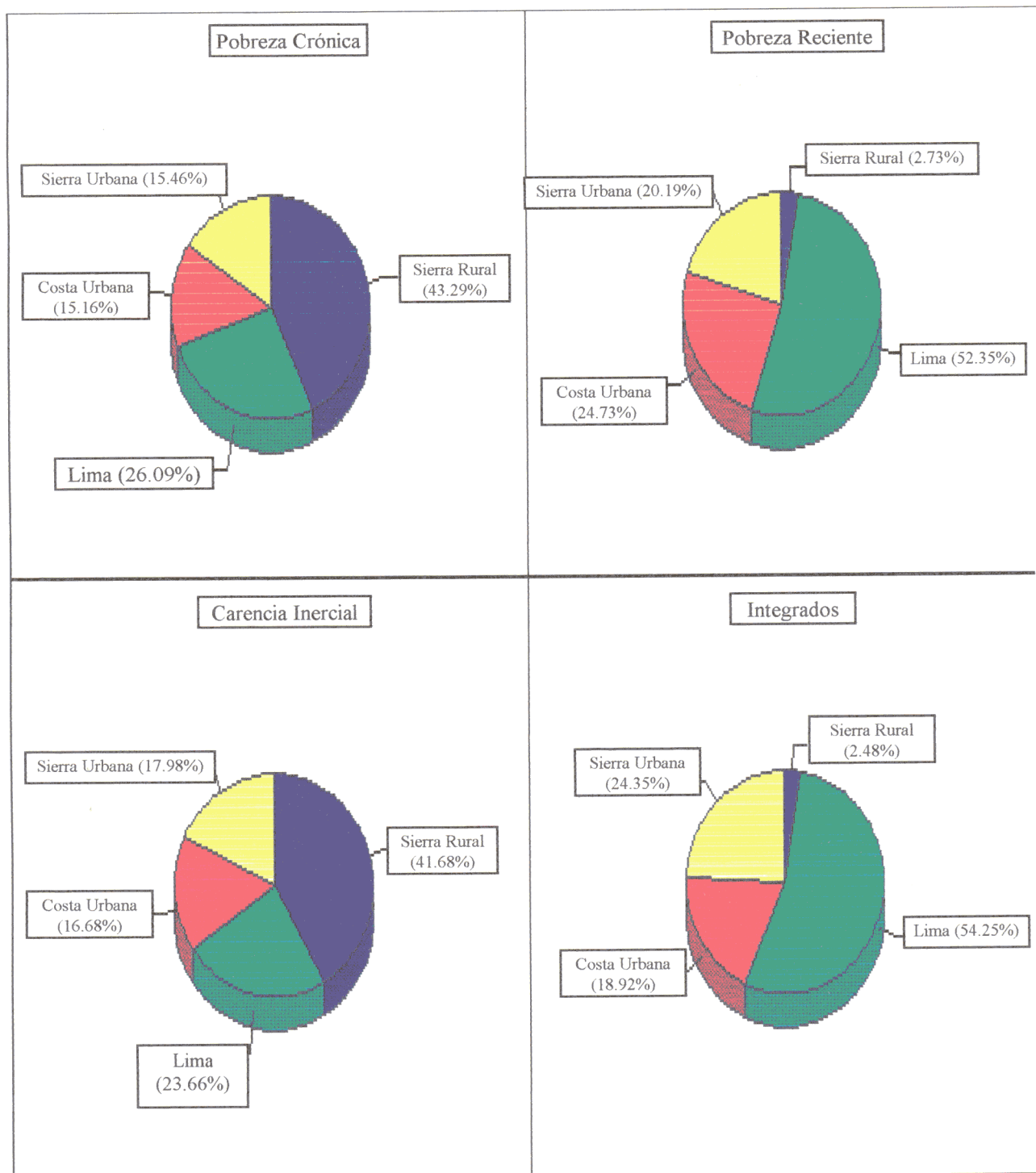


Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

# GRAFICO N° 11

## POBLACION POR NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS

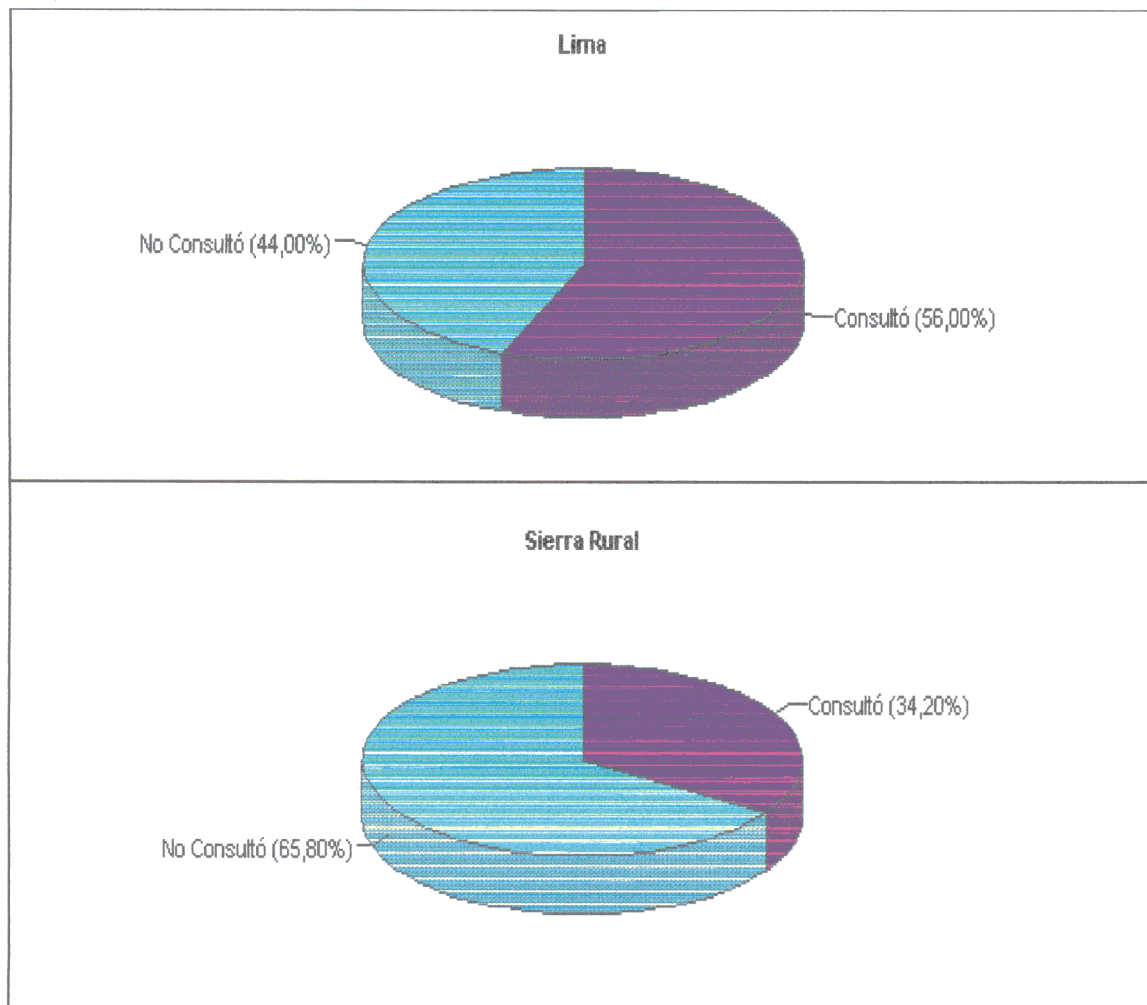
(1991)



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

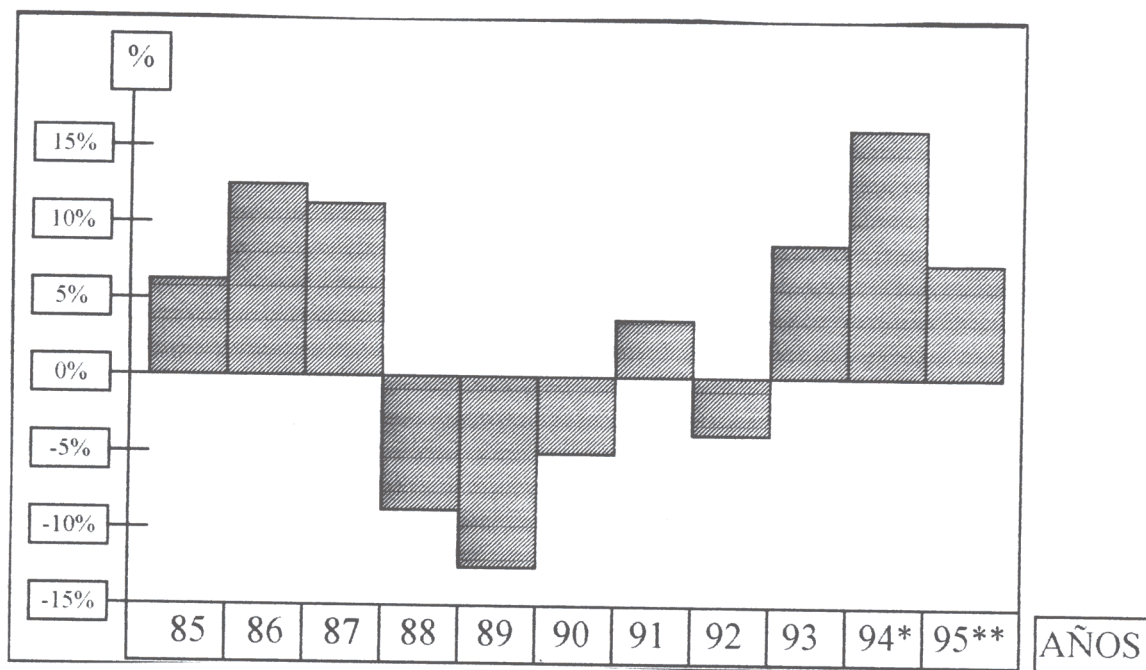
### GRAFICO N° 13

#### POBLACION ENFERMA QUE CONSULTO Y QUE NO CONSULTO, 1991



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

**GRÁFICO N° 27**  
**PRODUCTO BRUTO INTERNO**  
**(CRECIMIENTO 1985 - 1995)**



\* Preliminar.

\*\* Estimado.

Fuente : elaboración propia en base a los datos de Cuánto S.A. e INEI.

## **ANEXO III**

### **PROCEDIMIENTOS DE LA METODOLOGIA APLICADA**

## **1. PROCEDIMIENTOS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD**

Esta técnica se realizó en dos oportunidades en 1994 y 1995, a un total de 40 personas distribuidas de la siguiente manera.

En los Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes (Agosto a Octubre de 1994):

- Autoridades	2
- Líderes comunales	10
- Líderes sindicales	4
- Asistentas sociales	2
- Profesores	2
- Sacerdotes	2

En los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda : (Noviembre de 1995)

- Asesores	3
- Directivos	3
- Personal administrativo calificado	3

## **2. PROCEDIMIENTO DEL CUESTIONARIO DE LAS ENCUESTAS A NIVEL DE LA POBLACION POBRE**

### **2.1. Tamaño y cobertura de la muestra.**

La unidad de empadronamiento fue la vivienda particular, local formado por un cuarto o un conjunto de cuartos estructuralmente separados e independientes, destinados al alojamiento de uno o más hogares.

El ámbito geográfico de investigación fueron todos los lugares donde se encuentran la población pobre de Lima Metropolitana (periferias de las zonas

residenciales, urbanizaciones; Centro de la ciudad; en las periferias afueras de la ciudad donde se encuentran los Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes (chabolas).

El tamaño de la muestra fue de 200 hogares pobres.

La muestra se distribuyó según áreas geográficas de la siguiente manera:

Pueblos Jóvenes (AA.HH.)	Características observadas	Universo	Muestra el 10%
1) "Luis Alberto Sanchez". Distrito San Martín de Porras.	a) Población migrante. b) Vivienda precaria. Falta de servicios esenciales (agua, luz, desagüe) y construidas por adobe, estera o material provisional. c) Mayoría son analfabetos.	239	23
2) "La Unión" - Distrito de Lurin.	- Tienen a, b, c y además: d) La mayoría están en paro y realizan trabajos comunales. e) No tiene colegio, ni asistencia médica. f) No tiene apoyo del gobierno. g) Comedores populares.	260	26
3) "Santa Cruz". R.A. 1809	- Tiene a, b, c, d, e, f, g.	210	21
4) "Juan Pablo II"	(Los tres pertenecen al distrito. Los Olivos y tienen las características descritas).	200	20
5) "Las Vegas"		210	21
6) "Virgen del Morro Solar" (Pueblo Joven) - distrito de Chorrillos.	- Tienen a, b, c, d, e, f, g.	229	22
7) "Bocanegra"	- Tienen a, b, c, d, f. h) Es regularmente grande, son familias que aceptan su realidad y tratan de salir adelante. i) Cuenta con Posta Médica, comedor popular. j) Trabajan de forma independiente en sus domicilios.	400	40
8) "Santa Rosa del Rímac" - Distrito "Rímac" (familias que viven en el centro de Lima en los callejones indicados como AA.HH.).	- Tienen b, c, d. k) Cuentan con dos lavaderos y dos servicios higiénicos con dos duchas para todos los que viven. l) Apartamentos que cuentan con un salón donde cocinar y dormir. Otros con 2 ó 3 cuartos, los cuales son empleados para cocina, comedor y dormitorio para un promedio de 7 personas.	152	10
9) "Miguel Grau"; "Milagros" - Distrito de Carabaylo. Se caracteriza por la existencia mayoritaria de Pueblos Jóvenes.	Tienen a, b, c, d, e, f, g.	200	20
10) "Juan Pablo II" - San Juan de Lurigancho.	Tienen a, b, c, d, e, f, g.	250	20

La población en estudio fue dividida en 10 dominios de estudio, los cuales son áreas con singulares características socio-económicas y geográficas.

Se seleccionó la muestra en 10 Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes de 230 familias de un total de 2,300 familias aproximadamente.

## **2.2. Selección de la muestra.**

Se seleccionó la muestra mediante el muestreo aleatorio simple, primero a nivel de los Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes, saliendo seleccionado 10, y luego del total del universo de familias de los 10 Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes se seleccionó una muestra representativa de 230 familias. Por cuestiones de evaluación, y descartando los errores, se trabajó el análisis en base de 200 familias pobres.

## **3. PROCEDIMIENTO DE LA ENCUESTA A NIVEL DE LA POBLACION OCUPADA**

### **3.1. Informantes.**

El cuestionario estuvo dirigido preferentemente a la población ocupada, haciendo un análisis de discriminación una vez aplicado el cuestionario a una muestra representativa se contó con los siguientes componentes :

#### **GRADO DE INSTRUCCIÓN**

Primaria	02
Secundaria	47
Superior	391
TOTAL:	440

## SEXO

Masculino	236
Femenino	204
Total:	440

## REGIÓN

Costa	376
Sierra	51
Selva	13
Total:	440

## EDAD

18 - 23 años	162
24 - 29 años	160
30 - 35 años	40
36 - 40 años	19
41 - 45 años	16
46 - 50 años	15
51 - 55 años	17
56 - 60 años	11
Total :	440

## OCUPACIÓN

Empleado	160
Comerciante	25
Estudiante	100
Profesor	29
Secretario	26
Banquero	34
Cesante	18
Técnico	48
Total :	440

## PROFESIÓN

Abogado	10
Arquitecto	16
Psicólogo	16
Contador	36
Economista	30
Administrador	33
Traductor	12
Periodista	13
Ingeniero	34
Médico	12
Profesor	29
Odontólogo	12
Biólogo	11
Escritor	6
Enfermera	5
Militar	20
TOTAL :	440

### 3.2. Tamaño y cobertura de la muestra.

El estudio se realizó en Lima Metropolitana, donde se encuentran las universidades, los centros de trabajo, comercio, industria y servicios. De una planilla de posibilidades se seleccionó los lugares más significativos.

### 3.3. Selección de la muestra.

Se seleccionó la muestra mediante el muestreo aleatorio simple.

Lima Metropolitana tiene 6'321,173 millones de habitantes<sup>(1)</sup>, de los cuales hay un aproximado de 565,000 población ocupada que fue el universo de estudio, y se determinó la muestra representativa de la población ocupada de la siguiente manera:

---

(<sup>1</sup>) Según Censo de 1993.

565,000	Población ocupada
El 10% --> 56,500	Se obtuvo alta significación, pero como la muestra fue muy grande se optó por hacer muestras sistemáticas por proporciones 10%.
10% ---> 5,650	Se obtuvo alta significación por lo que la muestra se definió en 565 (10%). Muestra con la cual se operó, es decir muestra de contraste, 565 personas ocupadas <sup>(2)</sup> .

#### 4. PROCEDIMIENTO DEL EJERCICIO DELPHI

##### 4.1. Selección de los Expertos.

Se seleccionó a los expertos teniendo en cuenta:

- a) El área de formación profesional.
- b) El área de actividad en que esta formación se ejerce y por el alto cargo que han desempeñado.

Areas de formación	Nº	Areas de Actividad
1.- Economía	6	Sector Público; profesor y autoridad universitaria; directivo.
2.- Sociología	6	Asesor del Sector Público, directivo; profesor y autoridad universitaria.
3.- Ciencia Política	4	Directivo de los empresarios; asesor directivo de los servicios sociales.
4.- Derecho	4	Líder laboral.

El número de miembros propuestos fueron 20 expertos (sociólogos, economistas, politólogos, abogados) que se distribuyeron según su formación y actividades respectivas.

<sup>(2)</sup> El muestreo logrado por un análisis intramuestral que consiste en lograr la unidad de análisis a partir de un muestreo sistemático aleatorio significativo de fuera hacia adentro.

## **4.2. Procedimiento del Ejercicio.**

El procesamiento de los datos por ser una de las características fundamentales del método Delphi, el tratamiento estadístico de las respuestas del grupo de expertos seleccionados, se hizo manualmente, porque tiene la ventaja que permite un análisis más reposado y un contacto más inmediato con los datos que nos hacen percibir mejor las relaciones existentes entre las diferentes variables. Y se desarrolló en cuatro etapas hasta que se logró suficiente información y un grado de consenso.

### **a) Primera etapa de ejercicio.**

La primera etapa del ejercicio tuvo como finalidad generar información.

Se envió a todos los participantes una hoja con instrucciones, y un cuestionario en el que se pedía desarrollasen las respuestas en forma libre, y centrado a la respuesta.

Luego, se evaluó las respuestas y se determinaron los criterios positivos y negativos, coincidencias y diferencias.

### **b) Segunda etapa del ejercicio.**

La segunda etapa del ejercicio tuvo por finalidad de sintetizar la diversidad de criterios generales por los expertos en la primera etapa en grupos de criterios manejables. Para ello se le envió a los participantes la lista de criterios y, junto a cada criterio, se enmarcó entre paréntesis el número de participantes que coincidieron en enunciar dicho criterio.

Además de la lista de criterios, se envió a cada participante una serie de hojas con papeles desglosables en cada uno de los cuales se escribió un criterio y algunas más en blanco. Se enviaron también sobres vacíos y en blanco.

En las instrucciones se indicó a los participantes cómo deberían trabajar. Utilizaron cada sobre para la agrupación de los conceptos.

El procesamiento de las respuestas recibidas de los participantes se anotó en primer lugar en una lista de nombres que cada participante daba a cada una de sus clasificaciones. Después se anotó la clave de cada uno de los criterios contenidos en el grupo. Se entendió las respuestas, luego se agruparon las respuestas de acuerdo a los criterios de los expertos.

#### **c) Tercera etapa del ejercicio.**

La finalidad de esta etapa fue la de establecer la relativa importancia que el grupo de expertos atribuía a los criterios síntesis establecidos en la etapa anterior ponderando la prioridad de cada uno de ellos.

Se envió a cada uno de los participantes los resultados de la etapa anterior. Se le pidió a cada uno indicar la importancia que a su juicio debería darse a cada uno de los criterios síntesis.

#### **d) Cuarta etapa del ejercicio.**

La finalidad de esta etapa del ejercicio fue la de configurar la solidez de la opinión de cada participante y hasta qué grado la información recibida de la tercera etapa del ejercicio podía haber influido en el cambio de opinión acercándola o

alejándola del grupo. Para ello, se repartió el ejercicio anterior, volviendo a apuntar la importancia acordada a cada uno de los criterios básicos.

#### **4.3. Análisis de los Resultados.**

Se analizó los resultados y se llegó a conclusiones que se presentan en el Capítulo Quinto.

El ejercicio Delphi, es importante y es posible aplicarlo en las investigaciones sociológicas.

**ANEXO IV**

**FORMULARIOS DE LOS INSTRUMENTOS  
DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

## ENTREVISTA

---

LUGAR DE ZONA EN QUE SE ENTREVISTA

ASENTAMIENTO HUMANO ( )

PUEBLO JOVEN ( )

OTRO \_\_\_\_\_

ESPECIFIQUE

---

### PREGUNTAS:

- 1.- ¿Cuál es la problemática fundamental que está atravesando el poblador de este asentamiento humano?
- 2.- Cómo se está afrontando esta situación beneficiariamente?
- 3.- Cuál es la población más beneficiado?
- 4.- Cuáles son los bienes y servicios públicos a los que tienen acceso los hogares, y si su financiamiento se da a través del sistema fiscal?
- 5.- Los gastos públicos en bienes y servicios que atienden las necesidades colectivas son suficientes?
- 6.- Cuáles son los indicadores de pobreza que usted está experimentando en este lugar, y como lo están afrontando?
- 7.- De qué manera el gobierno apoya: a través de quienes y cual es la proporción poblacionaria?
- 8.- A su criterio ¿cómo debe ser la equidad del sistema impositivo si, usted cree que hay fraude, y si es así, cómo repercute en el comportamiento de la población?
- 9.- Qué bienes y servicios debe suministrar al sector público, en que cantidades y cómo debe priorizarlo?
- 10.- Según su criterio cuales son las proyecciones de la economía del sector público para librar la desigualdad y marginalidad social, y viceversa; sobre la igualdad e integración social?

## GUÍA DE LA ENTREVISTA

SECTOR:

ÁREA:

DPTO:

SECCIÓN :

1. ¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando su sector en materia económico-social y cómo los va afrontando?
2. ¿La Asignación Presupuestal de la República está en relación a los requerimientos de su sector?
3. ¿Con qué otros ingresos cuenta para el cumplimiento de sus objetivos y necesidades del sector?  
¿Los ingresos por privatización de las Empresas del Estado han sido transferidas a su Sector y cómo las distribuye?
4. A su criterio ¿Qué bienes y servicios deben suministrar al Sector Público? ¿Cómo debe priorizarlas y en qué cantidades?
5. ¿Qué opinión le merece el Gasto Público en el Perú? ¿A quiénes favorecen? y si estos contribuyen a firmar las desigualdades sociales o igualdad social y que tipos de estos Gastos Públicos son? ¿Cuáles son sus proyecciones?
6. A su criterio ¿Cuáles deben ser los indicadores del Gasto Público que lleve a la mejora de igualdad y la integración social? así mismo ¿Cuáles serían los que lleven a la desigualdad y marginalidad social?
7. ¿Cómo es y cómo debe ser la distribución óptima de la renta en términos de igualdad y cambio social?

## GUÍA DE ENTREVISTA

### (EXPERTOS)

1. ¿Cuáles piensa Ud. que son los indicadores que sirvan para evaluar o medir tanto en el área urbana como rural la desigualdad y la pobreza en el Perú?
2. ¿Cuáles son los efectos sociales de la política macro-económica que se está dando actualmente en el Perú?. Cree Ud. ¿Qué se superara la pobreza existente, o por lo menos habrá menos pobreza? y si es así ¿Cómo debe de actuar y que políticas debe promover la economía del Sector Público?
3. A su criterio: ¿Qué sectores debe suministrar el sector público, y cómo debe hacerlo?
4. ¿Ud. cree que el gobierno tiene capacidad de financiar el gasto social? y ¿Cree Ud. que el enfoque actual es el más adecuado?
5. ¿Qué opinión le merece el gasto público en el Perú?, y ¿Cuáles deben ser los indicadores del Gasto Público que vienen a superar los niveles de vida y la línea de la pobreza crítica?. Asimismo, cuáles serían los que lleven a la desigualdad social y marginalidad social?
6. ¿Cómo debe ser la equidad del sistema impositivo? ¿Ud. cree que hay fraude?, si es así ¿Cómo repercutirá) en el comportamiento de la población?.
7. ¿Cómo percibe el reordenamiento de la concentración y distribución del ingreso?
8. Los que se obtienen a través de los impuestos, ¿se debe utilizar con el fin de proveer los ingresos necesarios a los propósitos legítimos del gobierno? y ¿Cómo cree que se deben reorientar a los mismos?
9. A su criterio ¿Cuáles deben ser las proyecciones en la economía del Sector Público para limar la desigualdad social y la marginalidad social, y viceversa, sobre la igualdad e integración social?

Nota: Por favor adjuntar vuestro curriculum. Muchas gracias por su valiosa colaboración.

## CUESTIONARIO DELPHI

- 1.- A su criterio: ¿Cuál piensa Ud. que puede ser el futuro de aquí a 10 años el crecimiento económico en el Perú, dentro del contexto de los países del área y en relación de los países desarrollados. Ud. ¿Cree que aumentará (cómo) o disminuirá (porqué).
- 2.- ¿Cuál es la tendencia del Sector Público, hacia el futuro?. Ud. cree que crecerá o no, y qué importancia tendrá de aquí a 10 años en la vida económica-social en el Perú? y, ¿qué sectores crecerán más?
- 3.-Cuál cree que será la tendencia del gasto social de aquí a 10 años, aumentará (como) o disminuirá (porque) en los siguientes sectores:
  - Educación
  - Salud
  - Vivienda
  - Defensa
  - Otro. ¿cuál?
- 4.- A su criterio: ¿Cuál serían los efectos de la política económica del Perú en términos de desigualdad social de aquí a 10 años? y, ¿Cuál cree que será la tendencia de la pobreza, aumentará (porqué) o disminuirá (cómo) a nivel urbano y rural de aquí a 10 años.

Nota: De ser posible traten de cuantificar esas tendencias así por ejemplo, qué tasa media de crecimiento del PBI se tendrá en los próximos 10 años.

## ENCUESTA

**(Sólo para la población pobre)**

A LOS INFORMANTES:

Señor(a).

La presente encuesta tiene como propósito hacer un estudio sobre la población del Perú, tanto en su aspecto Socio-Económico como familiar.

La Encuesta es totalmente anónima y su vivienda ha sido localizada al azar sin que se registre en nuestra célula sin ninguna dirección.

Le solicitamos su generosa colaboración a fin de que dicho estudio tenga éxito y pueda conseguir las de esta manera, un mejor conocimiento de nuestra realidad.

De antemano le agradecemos su gentil contribución.

VARIABLE	COL	PREGUNTA	COL	RESPUESTA
SEXO DEL JEFE DE FAMILIA	1		1	0) MASCULINO ( ) 1) FEMENINO ( )
EDAD	2	¿QUÉ EDAD TIENE UD?	2	0) 15 A 20 AÑOS ( ) 1) 21 A 26 AÑOS ( ) 2) 27 A 32 AÑOS ( ) 3) 33 A 38 AÑOS ( ) 4) 39 A 44 AÑOS ( ) 5) 45 A 50 AÑOS ( ) 6) 51 A 56 AÑOS ( ) 7) 57 A 62 AÑOS ( ) 8) 63 A MAS ( )
ESTADO CIVIL	3	¿CUÁL ES SU ESTADO CIVIL ACTUAL?	3	0) SOLTERO (A) ( ) 1) CASADO (A) ( ) 2) DIVORCIADO (A) ( ) 3) VIUDO (A) ( ) 4) CONVIVIENTE (A) ( ) 5) SEPARADO DE SU CONYUGE O CONVIVIENTE ( )

COMPOSICION FAMILIAR	4	¿DE CUÁNTAS PERSONAS SE CONFORMA SU FAMILIA (ESPOSA O CONVIVIENTE)?	4	0) SIN HIJOS ( ) 1) CON 1 A 2 HIJOS ( ) 2) CON 3 A 5 HIJOS ( ) 3) CON 6 A 8 HIJOS ( ) 4) CON 9 O MAS ( )
	5	¿APARTE DE VIVIR CON SUS HIJOS Y ESPOSA: VIVEN CON ALGUIEN MÁS?	5	0) NO ( ) 1) SI CON MIS PADRES ( ) 2) SI CON MIS PADRES Y HERMANOS ( ) 3) SI CON MIS HERMANOS Y CUÑADOS ( ) 4) SI CON MIS PARIEN- TES ( ) 5) OTROS ( )
	6	¿CUÁNTAS PERSONAS VIVEN CON USTEDES?	6	0) -----
ORIGEN GEOGRAFICO	7	¿EN CUÁL DE LOS SIGUIENTES LUGARES HA NACIDO UD.?	7	0) EN LA CAPITAL DEL PAIS ( ) 1) EN ZONA URBANA DEL INTERIOR DEL PAIS ( ) 2) EN ZONA RURAL DEL INTERIOR DEL PAIS ( )
VIVIENDA	8	UBICACIÓN DE LA VIVIENDA (PARA SER LLENADO POR EL ENCUESTADOR)	9	0) EDIFICIO ( ) 1) QUINTA ( ) 2) CALLEJON ( ) 3) CORRALON ( ) 4) CHOZA ( ) 5) VIVIENDA INDEPENDIENTE ( ) 6) OTROS ( )
	10	TIPO DE MATERIAL DE LA VIVIENDA PROVISIONAL DE MATERIAL NOBLE, ¿TERMINADO O POR TERMINAR? (PARA SER LLENADO POR EL ENCUESTADOR)	10	0) MATERIAL PROVISIONAL ( ) 1) NOBLE POR TERMINAR ( ) 2) NOBLE TERMINADO ( ) 3) ADOBE POR TERMINAR ( ) 4) ADOBE TERMINADO ( ) 5) ESTERA ( ) 6) OTROS ( )
	11	SU VIVIENDA CUENTA CON:	11	0) AGUA POTABLE Y CUARTO DE BAÑO ( ) 1) AGUA Y DESAGÜE ( ) 2) AGUA ( ) 3) DESAGÜE ( ) 4) NO TIENE AGUA DESAGÜE NI CUARTO DE BAÑO ( )
	12	¿CUÁNTOS DORMITORIOS TIENE SU VIVIENDA Y CUÁNTAS PERSONAS LA OCUPAN?	12	0) SIN DORMITORIO 1) UN DORMITORIO PARA 3 A 4 PERSONAS 2) UN DORMITORIO PARA 5 A 6 PERSONAS 3) UN DORMITORIO PARA 7 O MAS PERSONAS 4) DOS DORMITORIOS PARA 2 PERSONAS



	14	RESULTADO DEL CÁLCULO	2	BAJO STATUS 0) 0,0 1) 0,1 2) 0,2 3) 0,3 4) 0,4 STATUS MEDIO 5) 0,5 6) 0,6 7) 0,7 8) 0,8 9) 0,9 ALTO STATUS 10) 1,0
TRABAJO	15	¿TRABAJA?	15	0) NO PORQUE ----- 1) SI EN UNA EMPRESA 2) SI COMO INDEPENDIENTE 3) SI EN EL TRANSPORTE 4) OTROS
	16	¿CUÁNTO GANA MENSUALMENTE?	16	0) 1)
	17	¿CUÁNTOS MIEMBROS DE LA FAMILIA TRABAJAN?	17	
INGRESO	18	¿CON CUÁNTO DINERO CUENTA UD. EN PROMEDIO PARA SUS GASTOS MENSUALES?	18	0) HASTA 1) 2) 3) 4) 5) 6) 7) 8) 9)
CONSUMO	19	¿QUÉ PARTES DE SUS INGRESOS MENSUALES DESTINA UD. PARA EL PAGO DE VIVIENDA?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR	19	0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS
	20	¿QUÉ FUENTE DE SUS INGRESOS MENSUALES DEDICA UD. AL PAGO DE SUS GASTOS DE ALIMENTACIÓN?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR		0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS

	21	¿QUÉ PARTE DE SUS INGRESOS MENSUALES DEDICA UD. A SUS GASTOS DE EDUCACIÓN?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR		0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS
	22	¿QUÉ PARTES DE SUS INGRESOS MENSUALES DEDICA UD. A SUS GASTOS DE ROPA?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR		0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS
	23	¿QUÉ PARTE DE SUS INGRESOS MENSUALES DEDICA UD. A SUS GASTOS DE RECREACION?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR		0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS
	24	¿QUÉ PARTES DE SUS INGRESOS MENSUALES DEDICA UD. A LA COMPRA DE MEDICINAS?  S/. ----- PARA SER CALCULADO POR EL ENTREVISTADOR		0) HASTA EL 10% 1) DEL 11 AL 20% 2) DEL 21 AL 30% 3) DEL 31 AL 40% 4) DEL 41 AL 50% 5) DEL 51 AL 60% 6) DEL 61 AL 70% 7) DEL 71 AL 80% 8) DEL 81% A MAS
ALIMENTACIÓN	25	¿CUÁNTAS VECES AL DÍA COMES? ¿EN QUE CONSISTE SU ALIMENTACION?	25	0) DESAYUNO Y ALMUERZO 1) DESAYUNO Y CENA 2) DESAYUNO, ALMUERZO Y CENA
	26	A) DESAYUNO	26	0) TÉ, CAFÉ CON PAN 1) TÉ O CAFÉ CON PAN Y QUESO, HUEVOS, JAMÓN O SIMILARES 2) LECHE Y PAN 3) LECHE Y PAN, QUESO, HUEVOS, JAMÓN O SIMILARES 4) SOPAS, CARNES, TORILLAS, YUCA, CAMOTE O SIMILARES 5) OTROS
	27	B) ALMUERZO	27	0) CARNE, AZUCAR, VERDURAS, FRUTAS, HARINAS 1) MENESTRAS, AZUCAR, FRUTAS, VERDURAS 2) HARINAS Y VERDURAS

				3) HARINAS 4) CARNE (INCLUYENDO PESCADO) Y HARINAS 5) OTROS -----
	28	C) COMIDA	28	0) CARNE, HARINAS, AZÚCAR, VERDURAS 1) HARINAS, AZÚCAR, FRUTAS, VERDURAS 2) HARINAS Y VERDURAS 3) HARINAS 4) CARNES (INCLUYENDO PESCADOS) Y HARINA 5) NO ACOSTUMBRA COMER 6) OTROS -----
	29	¿DÓNDE ADQUIERE SUS ALIMENTOS?	29	0) DE SU CASA 1) COMEDOR POPULAR 2) ----- 3) -----
SALUD	30	¿GOZA UD. DE SEGURO SOCIAL?	30	0) SI 1) NO
	31	¿EN CASO DE CONTAR CON SEGURO (INDIQUE DE QUE TIPO)	31	0) ----- 1) ----- 2) ----- 3) ----- 4) -----
	32	¿EN CASO DE NO CONTAR CON SEGURO DE ENFERMEDAD, QUIEN LO ATIENDE?	32	0) MEDICO PARTICULAR 1) LA FAMILIA 2) CURANDERO 3) CON SU EXPERIENCIA 4) POR CONSEJOS DE FAMILIARES Y AMIGOS 5) HOSPITAL 6) OTROS -----
EDUCACIÓN	33	¿CUAL ES SU GRADO DE INSTRUCCIÓN?	36	0) ANALFABETO 1) PRIMARIA INCOMPLETA 2) PRIMARIA COMPLETA 3) SECUNDARIA INCOMPLETA 4) SECUNDARIA COMPLETA 5) SUPERIOR 6) TECNICO
	34	SI ES ANALFABETO, PREGUNTAR ¿PORQUÉ NO ESTUDIO?	34	0) -----
		SI ESTÁ ESTUDIANDO, ¿DÓNDE?		0) COLEGIO ESTATAL 1) COLEGIO LAICO 2) COLEGIO DE FE Y ALEGRIA 3) OTROS
	35	¿CUANTOS DE SUS FAMILIARES ESTUDIAN?	35	0) NINGUNO PORQUE ----- 1) UNO 2) -----
PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL	36	¿RECIBE ALGUNA ASISTENCIA SOCIAL?	36	0) NO 1) SI DESDE EL GOBIERNO 2) SI DESDE LA POBLACIÓN 3) DE INSTITUCIONES PRIVADAS 4) OTROS

		¿DE QUÉ MANERA LO AYUDA EL GOBIERNO?		-----
		¿A TRAVÉS DE QUIENES Y PARA QUE?		-----
		¿DE QUÉ MANERA LOS AYUDAN LOS POBLADORES?		-----
		¿A TRAVÉS DE QUIENES?		-----
		¿QUE INSTITUCIONES PRIVADAS LO AYUDAN?		----- -----
		¿CON QUÉ LOS AYUDAN?		----- -----

## ENCUESTA

### (Para la población pobre y no pobre)

Sexo: Masculino ( )

Femenino ( )

EDAD (a partir de los 18 años) :

LUGAR DE ORIGEN :

GRADO DE INSTRUCCION :

PROFESION :

OCUPACION :

LUGAR DE RESIDENCIA :

#### INSTRUCCIONES:

1. Lea detenidamente cada una de las preguntas y elija una sola respuesta de cada pregunta.
2. Marque con una ASPA la respuesta seleccionada.
3. Especifique su ocupación, al momento de contestar las preguntas.

(Muchas gracias por su colaboración)

P.1.- En su opinión y en la actualidad, usted diría que el Perú es un país (sólo contestar uno)

	Donde existen pocas desigualdades sociales
	Existen desigualdades importantes en algunos aspectos, pero en otros no
	Existen grandes desigualdades en general
	N.S.
	N.C.

P.2. Y en los últimos diez años (1985-1995), considera usted que las desigualdades sociales en el Perú?

	Han aumentado
	Han disminuido
	Siguen siendo las mismas
	N.S.
	N.C.

P.3.- A continuación, dígame, por favor, si cree que todos los peruanos tenemos las mismas oportunidades para....

	SI	NO	NS	NC
Conseguir trabajo				
Poder aumentar nuestros ingresos				
Conseguir una buena educación				
Disfrutar de una buena asistencia sanitaria				
Denunciar un abuso o una injusticia				
Tener una vivienda				

P.4.- Cree usted que el Gobierno de la Nación se ocupa de tomar medidas que reduzcan la desigualdades?

	Sí
	No
	N.S.
	N.C.

P.5.-Cuál de los siguientes valores es más importante para usted: la libertad individual o la igualdad social?

	La libertad individual
	La igualdad social
	Ambas por igual
	N.S.
	N.C.

P.6.- Ahora vamos a preguntar sobre lo que ayuda a tener éxito en la vida. Dígame, según su opinión, si en nuestra sociedad para tener éxito es decisivo, muy importante, bastante importante, poco importante o nada importante....

- A Decisivo
- B Muy importante
- C Bastante importante
- D Poco importante
- E Nada importante

	A	B	C	D	E	N.S.	N.C.
Ser de familia rica							
Tener padres con estudios							
Tener estudios							
Tener ambición							
Tener inteligencia natural							
Trabajar mucho							
Tener buenas relaciones o contactos							
Tener influencias políticas							
La raza							
La religión							
La parte del Perú de donde se procede							
Ser hombre o mujer							
La ideología política							

P.7.- Díganos si está usted muy de acuerdo, desacuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación: "Tal como están las cosas en Perú, la gente como yo y mi familia tenemos bastantes oportunidades para mejorar nuestro nivel de vida".

	Muy de acuerdo
	De acuerdo
	Ni una cosa ni otra
	En desacuerdo
	Muy en desacuerdo
	N.S.
	N.C.

P.8.- Díganos si está muy de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- A Muy de acuerdo
- B De acuerdo
- C Ni una cosa ni otra
- D En desacuerdo
- E Muy en desacuerdo

A B C D E N.S. N.C.

	A	B	C	D	E	N.S.	N.C.
Nadie está dispuesto a asumir más responsabilidades en su trabajo si no se le paga por ello							
Los trabajadores sólo se esfuerzan en adquirir mayor calificación si con ello pueden ganar más dinero							
La desigualdad se mantiene porque beneficia al rico y al poderoso							
Nadie pasaría años estudiando para ser abogado o médico si no esperara ganar mucho dinero más que un trabajador común							
Para la prosperidad del Perú es necesario que haya grandes diferencias e ingresos							
El mejor camino para mejorar el nivel de vida de todos es que las empresas tengan altos beneficios							
Si sigue habiendo desigualdad, es porque la gente corriente no se une para eliminarla							

P.9.- Ahora voy a nombrarle algunos trabajos o profesiones, quisiera que me dijese lo que usted cree que se gana, por término medio, en cada uno de ellos bruto al mes (antes de descontar los impuestos y seguros sociales).

P.9.a.- Dígame también lo que usted cree que debería ganarse (en miles de soles).

	Gana	Debería ganar
Trabajador cualificado de una fábrica		
Médico		
Dependiente de unos grandes almacenes		
Presidente de una gran empresa		
Abogado (dependiente)		
Propietario de un pequeño negocio		
Obrero agrícola		
Propietario-gerente de una gran fábrica		
Juez del Tribunal Supremo		
Trabajador no cualificado de una fábrica		
Ministro de Gobierno		

P.10.- Díganos si está de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- A Muy de acuerdo
- B De acuerdo
- C Ni una cosa ni otra
- D En desacuerdo
- E Muy en desacuerdo

	A	B	C	D	E	N.S.	N.C.
Las diferencias de ingresos son demasiado grandes en el Perú							
Es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con ingresos bajos							
El Estado debería proporcionar un puesto de trabajo a todo el que lo desee							
La distribución del gasto social en el Perú es equitativa							
Existe Fraude Fiscal en los grupos de empresarios reales y los profesionales							

P.11.- En general, como diría usted que son hoy en día los impuestos en el Perú

(hablamos de todos los impuestos, impuestos sobre la Renta, FONAVI, etc.).

Diría usted que son muy altos, los adecuados, bajos a muy altos.

P.11.a.- Y para las personas con ingresos altos?

P.11.b.- Y para las personas con ingresos medios?

P.11.c.- Y para las personas con ingresos bajos?

Personas con ingresos	Altos	Medios	Bajos
Muy altos			
Alto			
Los adecuados			
Bajos			
Muy bajos			
N.S.			
N.C.			

P.12.- Cree usted que las personas con ingresos altos deberían pagar en impuestos una proporción mayor, la misma, o menor que las personas con ingresos bajos?

	Una proporción mayor
	La misma proporción
	Una proporción menor
	N.S.
	N.C.

P.13.- En todos los países hay tensiones e incluso conflictos entre diferentes grupos sociales. En su opinión, en Perú el conflicto es muy fuerte, fuerte, no muy fuerte o no hay conflicto entre ....

- A Muy fuerte
- B Fuerte
- C No muy fuerte
- D No hay conflicto

A      B      C      D      N.S.      N.C.

	A	B	C	D	N.S.	N.C.
Pobres y ricos						
Clase obrera y clase media						
Los parados y los que tienen empleo						
Los directivos y los trabajadores						
Los agricultores y la gente de la ciudad						
Jóvenes y viejos						

P.14.- En nuestra sociedad hay grupos que tienden a estar arriba y grupos que tienden a estar abajo. He aquí la escala que va de arriba a abajo. Dónde se situaría usted?

TARJETA "A"

ARRIBA		01
	-----	
	-----	02
	-----	03
	-----	04
	-----	05
	-----	06
	-----	07
	-----	08
	-----	09
ABAJO	-----	10

ARRIBA	(1-2)
	(3-4)
	(5-6)
	(7-8)
ABAJO	(9-10)
No sabe	
No contesta	

P.15.- Piense en su trabajo actual (o el último, si no tiene trabajo ahora). Si compara este trabajo con el que tenía su padre cuando usted tenía 6 años. Diría usted que el nivel o el status de su trabajo es ....?

	Mucho más alto
	Más alto
	Más o menos igual
	Más bajo
	Muchos más bajo
	Nunca ha tenido un trabajo (el entrevistado)
	No tenía padre a esa edad
	N.S.
	N.C.

P.16.- Comparado con su padre cuando tenía más o menos la edad que tiene usted ahora, cómo diría usted que son, en general, sus ingresos y su nivel de vida?

	Mucho mejores
	Mejores
	Más o menos igual
	Peores
	Mucho peores
	Su padre murió a esa edad
	N.S.
	N.C.

P.17.- Comparado con su padre cuando tenía más o menos la edad que tiene usted ahora, cómo diría usted que son, en general, sus estudios y su formación?

	Mucho mejores
	Mejores
	Más o menos igual
	Peores
	Mucho peores
	Su padre murió a esa edad
	N.S.
	N.C.

P.18.- Qué importancia debería tener, en su opinión, cada una de las cosas siguientes para decidir lo que la gente debe ganar?

- A Mucha importancia
- B Bastante importancia
- C Poca importancia
- D Ninguna importancia

	A	B	C	D	N.S.	N.C.
La responsabilidad del puesto de trabajo						
Los años de estudio y formación						
Que el puesto de trabajo implique tener a su cargo a otros						
Lo que se necesita para mantener una familia						
Que se tengan hijos que mantener						
Lo bien que se haga el trabajo						
Lo mucho que se trabaje						

P.19.- Si los ingresos se igualaran en el Perú, algunos tendrían ingresos más altos y otros más bajos que ahora. Qué cree que pasaría con sus ingresos?

	Seguro que subirían
	Quizá subirían
	Se quedarían igual
	Quizá bajarían
	Seguro que bajarían
	N.S.
	N.C.

P.20.- Y si los ingresos se hicieran más desiguales en el Perú. Qué cree usted que pasaría con sus ingresos?

	Seguro que subirían
	Quizá subirían
	Se quedarían igual
	Quizá bajarían
	Seguro que bajarían
	N.S.
	N.C.

P.21.- Estas cinco figuras representan diferentes tipos de sociedad. Por favor, lea las descripciones, mire las figuras, piense cuál es la que más se parece .....

P.21.a.- Al Perú de hoy

P.21.b.- Y cómo piensa que era hace treinta años, a principio de los setenta?

P.21.c.- Y cómo piensa que será dentro de treinta años?

P.21.d.- Y cómo piensa que debería ser, cómo preferiría usted que fuera?

Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D
Se parece al Perú hoy	Era hace 30 años	Será dentro de 30 años	Debería ser

#### TARJETA "B"

Estas cinco figuras representan diferentes tipos de sociedad. Por favor, lea las descripciones, mire las figuras y responda a las preguntas formuladas.

#### TIPO A

Un grupo de élite en la cima (arriba del todo), muy poca gente por el medio y la gran masa de gente abajo del todo, en la base.

#### TIPO B

Una sociedad en forma de pirámide, con una pequeña élite arriba, aumentando la gente hacia abajo y la mayoría en la base.

TIPO C

Una sociedad en forma de pirámide, excepto que justo abajo del todo hay poca gente.

TIPO D

Una sociedad con la mayoría de la gente por el medio.

TIPO E

Mucha gente cerca de las posiciones más altas y poca en los niveles más bajos.

P.22.- Ahora nos gustaría saber dónde se sitúa usted y dónde sitúa a otras personas. Por favor, mire a la figura que usted cree que el Perú se parece más hoy, la primera que eligió, y que usted me dijo que era el TIPO .....

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		

p.22.a.- Dónde diría que se sitúa usted y su familia, arriba, hacia la mitad o más bien abajo?

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		

P.22.b.- Dónde situaría a un obrero no cualificado de una fábrica?

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		

P.22.c.- Dónde situaría al presidente de una gran empresa?

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		

P.22.d.- Dónde situaría a un obrero agrícola?

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		

P.22.e.- Dónde situaría a un médico?

ARRIBA	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	
	(6)	
ABAJO	(7)	
N.S.		
N.C.		