

AULA MAGNA
REFORMA
DEL ESTADO

Capítulo 6

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILAFRANCA
EDITORES



**AULA
MAGNA**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**

Aula Magna 2008 - Reforma del Estado

El papel de las políticas públicas

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Crecimiento, pobreza y política pública en el Perú

Ismael Muñoz Portugal

En la primera década del siglo XXI en el Perú, tanto la estrategia de desarrollo nacional como las políticas económicas y sociales que van asociadas a dicha estrategia, han tenido como objetivos el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Es necesario señalar que diversas estrategias de desarrollo se han sucedido en los últimos cincuenta años, pero no han dado los resultados esperados en el largo plazo en términos del cumplimiento de los objetivos antes indicados.

El desafío actual no solo es evaluar correctamente las razones por las cuales dichas estrategias y las políticas públicas a las que dieron lugar no fueron exitosas para el país, sino encontrar una respuesta satisfactoria a las necesidades inmediatas de la población y una ruta o estrategia de desarrollo que no tenga el mismo destino de las anteriores. Uno de los problemas estructurales del Perú, la pobreza absoluta de buena parte de la población, se ha reducido en la presente década, según los indicadores oficiales; sin embargo, el conocimiento más preciso de este problema requiere de mucha investigación y un cuidadoso trabajo de medición¹.

¹ Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza se habría reducido en el Perú de 54,3% en el año 2001 a 51,6% en el 2004; a 44,5% en el 2006; y a 39,5% en el 2007. Los aspectos vinculados a la metodología de medición y al trabajo de campo realizado son fundamentales para la confiabilidad de las cifras. No obstante, para el año 2006 y 2007 se produjo un debate sobre la confiabilidad de las cifras, de la misma forma que también tuvo lugar una discusión sobre la forma en que fueron realizados los dos censos nacionales, el de 2005, que fue anulado; y el de octubre de 2007.

Los indicadores de evolución de la producción y del producto o ingreso per cápita no son suficientes para evaluar el desarrollo de la sociedad, pero aún son la base sobre la cual se evalúa el desempeño económico del país. El crecimiento económico permite obtener mayores ingresos para el Estado. Por tanto, el margen de acción para el gobierno se amplía y se puede diseñar una distribución de los recursos con objetivos más ambiciosos. Se desprende de lo anterior que si se actúa con decisión y eficiencia, los resultados de la política pública podrían mejorar significativamente.

Es preciso añadir, además de la producción y el ingreso per cápita, un tercer elemento, que es un enfoque de inclusión. Esto quiere decir que si uno de los objetivos del Estado es la reducción drástica de la pobreza, entonces los resultados del crecimiento tienen que ser mejor distribuidos, no solo a través de más programas sociales, sino desarrollando una política social universal, en articulación estrecha con la política económica. El objetivo intermedio sería incrementar el capital humano para poder reducir la pobreza de manera sostenida. Sin embargo, deducimos que si en tiempos de crecimiento este objetivo no ha sido cumplido satisfactoriamente, será más difícil aún avanzar en su cumplimiento en tiempos de crisis económica como la que se ha abierto a nivel internacional, cuyos primeros signos se tuvieron en agosto de 2007 y luego fuertemente en septiembre de 2008 en los Estados Unidos.

El crecimiento económico hasta el año 2008, según el cuadro adjunto, permite dar cuenta de la presencia de mayores recursos en la sociedad. Se ha mantenido en forma sostenida por varios años y con altas tasas, pero la población más pobre, paradójicamente, no ha sentido los efectos de este crecimiento en una elevación significativa de su bienestar y como veremos más adelante hay indicadores de mayor dificultad y aumento en el déficit calórico de una parte importante de la población entre 2006 y 2008. A pesar del notable crecimiento de la economía, el desafío de superar la pobreza sigue estando presente con mayor énfasis en ámbitos que son fundamentales para el avance en calidad de vida como es la nutrición.

Cuadro 1. Crecimiento económico del Perú

	PIB real (en miles de millones de dólares... o lo que corresponda) (Base: 1994)	Tasa de crecimiento (PIB real anualizado)
2004-I	32.676	
2004-II	36.855	3,1%
2004-III	33.928	3,6%
2004-IV	35.683	5,0%
2005-I	34.649	5,4%
2005-II	39.373	6,4%
2005-III	36.217	6,9%
2005-IV	38.401	6,8%
2006-I	37.305	7,2%
2006-II	41.667	6,9%
2006-III	39.373	7,4%
2006-IV	41.800	7,7%
2007-I	40.492	8,0%
2007-II	45.055	8,5%
2007-III	42.889	8,6%
2007-IV	45.892	8,9%
2008-I	44.671	9,3%
2008-II	50.338	10,2%
2008-III	47.481	10,7%
2008-IV	48.989	9,8%

Fuente: BCRP – Cuadro tomado de Farid Matuk: www.29X55.com

El hecho grave y nuevo de los años noventa para la población peruana

Sabemos que la proporción de la población en pobreza se mantuvo por encima del 50% durante toda la década del 90 y también durante una parte de los primeros años de este siglo. Esta situación es nueva en la historia de la economía y de la sociedad peruana: durante una década y media, más de la mitad de la población ha estado por debajo de la línea de pobreza, no obstante el crecimiento experimentado en el periodo 1993-97 y el que se observó entre 2002 y 2008.

La pobreza es una realidad compleja y multidimensional que puede ser analizada desde diversos ángulos y enfoques. La realidad de pobreza por la que atraviesa gran parte de la población peruana expresa también una crisis de solidaridad y es uno de los desafíos más importantes que se le presentan a la economía y a la política. La pobreza es una grave restricción a la libertad de las personas y dado el enorme avance tecnológico y económico global, la existencia de pobreza —en particular de extrema pobreza— no tiene sentido. La impresionante riqueza que hay en el mundo coexiste con miles de millones de pobres que habitan en nuestros países.

La lucha contra la pobreza no es solo económica, aunque este sea un campo de acción ciertamente importante. En nuestro país, como en otros similares, esta lucha debe estar estrechamente articulada a la tarea de construir instituciones democráticas y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que le incumben. Por tanto, de esta manera también se contribuye al desarrollo personal y mejora de la calidad de vida. La persona y la sociedad tienen una estrecha vinculación en la tarea del desarrollo.

Asistimos en el Perú a un momento crucial de la lucha contra la pobreza. Desde el Estado y la sociedad civil se plantean diagnósticos, formas e instrumentos para este fin; en todo el país existen cientos de mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, que son un espacio de interlocución entre Estado y sociedad civil; y hay muchos

documentos y esbozos de políticas públicas para enfrentar este desafío. Sin embargo, aún falta mucha articulación y mayor eficacia para abordar el problema; y falta también una adecuada concepción y enfoque de lo que significa la pobreza y la estrategia para luchar contra ella, a fin de erradicarla.

La conceptualización de la pobreza

La definición de pobreza ha evolucionado con el tiempo y alcanzado en las últimas dos décadas una nueva conceptualización. Hoy podemos referirnos más adecuadamente a la pobreza como privación de capacidades humanas y no solamente como carencia de ingresos, o como presencia de necesidades básicas insatisfechas. Esta reformulación no pretende negar en absoluto la importancia de estas dos definiciones, en particular para realizar mediciones y evaluaciones de avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza.

La conceptualización de las capacidades está más cerca de la noción de justicia social, puesto que toma en cuenta las libertades fundamentales de que disfruta la persona para llevar el modo de vida que tiene razones para valorar². Sin embargo, la pérdida o falta de ingresos es también un aspecto importante, puesto que se trata de una de las causas por las que una persona pierde o está privada de algunas capacidades. Por eso, tampoco puede descuidarse el problema de la mejora en los ingresos de la gente para el logro de otras mejoras humanas.

Este enfoque de la pobreza se basa en las privaciones que son intrínsecamente importantes, pues el ingreso solo es importante como medio o instrumento, aunque también sea útil para realizar mediciones sobre la pobreza. Asimismo, además de la falta de ingresos, hay diversos factores que influyen en la privación de capacidades. Este enfoque toma en cuenta que la relación instrumental entre la falta de ingresos

² Este campo es un aporte de Amartya Sen, que ha sido Premio Nobel de Economía en 1998. Se puede consultar su libro *Desarrollo y Libertad*, México: Planeta, 2000.

y la falta de capacidades varía entre comunidades, entre familias y aún entre individuos; así pues, la influencia del ingreso en las capacidades es contingente y condicional. Sin embargo, lo fundamental está en la afirmación de que las personas tienen dignidad y por ello deben ser tratadas siempre como fines en sí mismas.

La falta de ingresos y las dificultades para convertir dichos ingresos en desempeños humanos valiosos, como estar bien nutrido o tener buena salud o ser un buen técnico o profesional, pueden ir de la mano. También pueden estar presentes algunas desventajas como la edad avanzada, la discapacidad física o la enfermedad, que reducen la capacidad de una persona para generar o percibir un ingreso y hacen aún más difícil convertir ese ingreso en capacidades.

Por ejemplo, una persona de edad avanzada que además esté enferma puede necesitar más ingresos (para tratamientos de salud, para colocarse una prótesis, etcétera) a fin de lograr los mismos desempeños que otras personas. Es decir, la pobreza real puede ser mayor de lo que aparece en el marco de los ingresos. Esto es clave para las políticas públicas de ayuda a la tercera edad y a otros grupos que tienen dificultades para la «conversión de ingresos en capacidades», como es el caso de los enfermos de TBC o los niños con desnutrición crónica.

La distribución de los recursos o de los ingresos al interior de la familia, sobre todo si son escasos, también es importante. El ingreso familiar empleado de forma desproporcionada en beneficio de algunos miembros de la familia influye en la pobreza de capacidades. Es el caso del sistema de preferencia por los hijos varones, o el sometimiento a privaciones de los miembros de la familia abandonados por sus cónyuges, o el caso de las hijas que son madres solteras, y otros casos similares. La privación de las capacidades humanas, como sucede en los casos de mortalidad infantil, morbilidad, desnutrición, desatención médica, etcétera, es más extendida en las niñas que en los varones. Estas situaciones son producto de las desigualdades de género en la sociedad.

La utilización del enfoque de las capacidades en el análisis de la pobreza resalta la naturaleza y las causas de la pobreza, cambiando la atención principal de los medios e instrumentos —como el ingreso o el producto— a los fines que son valiosos para las personas, y por tanto a las libertades necesarias para poder lograr dichos fines.

La finalidad de la lucha contra la pobreza es el bienestar de la persona

En el Perú de fines de los noventa e inicios de la primera década del presente siglo, la situación de pobreza se había agravado. La desesperanza comenzaba a sentirse muy fuertemente en algunos lugares del país y entre diversos sectores, pues los sacrificios hechos a lo largo de varios años o décadas y los sucesivos ajustes recibidos desde la política económica hacían que los pobres no solo redujeran sus expectativas de progreso sino que se corría el riesgo de que pudiesen aceptar pasivamente esta situación como inamovible o buscar la salida migrando a países desarrollados, por no mencionar otras salidas desesperadas como la violencia o el suicidio.

En el cuadro siguiente vemos que en el Perú, la vulnerabilidad alimentaria de la población es todavía muy alta (27,8%), sobre todo en la sierra y selva, donde alcanza niveles muy graves. Este es un indicador básico que refleja el tamaño del problema de restricción de capacidades de las personas, la desigualdad existente entre regiones y la enorme magnitud del desafío frente a la pobreza.

Cuadro 2
Perú: población según vulnerabilidad alimentaria

Región	no vulnerable	vulnerable	total	% vulnerabilidad
Costa norte	3.481.177	536.796	4.017.973	13,4%
Costa centro	1.720.779	123.438	1.844.217	6,7%
Costa sur	513.121	79.758	592.880	13,5%
Sierra norte	939.352	1.184.923	2.124.274	55,8%
Sierra centro	1.661.863	2.300.793	3.962.656	58,1%
Sierra sur	2.184.743	1.888.055	4.072.798	46,4%
Selva	2.377.565	1.416.569	3.794.134	37,3%
Lima Metropolitana	7.878.421	445.501	8.323.921	5,4%
Total	20.757.020	7.975.833	28.732.852	27,8%

Fuente: Tomado de «Impacto del incremento de precios de los alimentos en la población vulnerable del Perú». Informe elaborado por Eduardo Zegarra y Jorge Tuesta. GRADE para FAO. Agosto 2008, pág. 35.

Dado que no hemos salido plenamente de este contexto de realidad y percepción de dificultades, requerimos de una perspectiva que nos ayude a enfrentar eficazmente el problema de la pobreza —en particular de la pobreza extrema— que no sea solo la del asistencialismo o del corto plazo. Hacer algunas distinciones conceptuales puede ser útil. La pobreza de ingresos y la pobreza de capacidades están relacionadas, pues el ingreso es un medio importante para obtener capacidades; pero también el aumento de las capacidades en una persona la hace más productiva, lo cual le permite elevar sus ingresos. De esta manera también le hace posible salir de la pobreza de ingresos.

La mejora de la educación, de la nutrición y de la asistencia de salud no solo aumenta directamente la calidad de vida, sino también la capacidad de una persona para obtener ingresos. Es lo que también se ha denominado inversión en capital humano, que es una variable clave

para enfrentar procesos de desarrollo sostenido, que reducen la pobreza y también contribuyen a disminuir la desigualdad. La reducción de la miseria y de la pobreza mediante la expansión de la educación básica, la atención de salud y la distribución equitativa de la tierra se ha hecho con éxito en países como Costa Rica, India y Chile.

Una reflexión importante en este punto es que la motivación última de la lucha contra la pobreza no puede ser simplemente el incremento en los ingresos de los pobres, pues se confundiría el medio con el fin. Así, la inversión en educación o en nutrición o en atención de salud no puede concebirse como simple medio para reducir la pobreza de ingresos. Por ello es importante prestar atención en la vida que realmente llevan las personas y en las libertades que poseen (sociales, políticas, culturales, económicas), es decir en sus capacidades, pues se trata de que el aumento de los ingresos, aunado a otros factores, contribuya a lograr desempeños valiosos en las personas y sea capaz de elevar realmente su calidad de vida.

El desafío de la desigualdad económica

La desigualdad en la sociedad no es solo desigualdad de ingresos. Una persona que tenga un ingreso medio alto pero no disponga de ninguna oportunidad de participación política, no es pobre de ingresos pero sí de otra capacidad o libertad. Una persona rica pero con una enfermedad compleja y cara en tratamiento es pobre en un sentido, el de su libertad personal. Un desempleado, a pesar de que reciba un aporte mensual por la aseguradora de fondos de pensiones o esté utilizando un ahorro, es pobre en otro sentido.

El desempleo no solo produce pérdida de ingresos, también produce daños psicológicos, pérdida de motivación para trabajar, pérdida de cualificaciones y de confianza en sí mismo, aumento de enfermedades, perturbación de relaciones familiares y de la vida social, aumento de la exclusión social, empeoramiento de las tensiones sociales y hasta empeoramiento de las asimetrías de género. El desempleo genera

desigualdad social (falta de salud, falta de educación, exclusión social, etcétera), no solo desigualdad de ingresos. Esta conclusión resulta muy importante para saber encarar el diseño e implementación de la política económica y social.

Los departamentos (regiones) en el Perú tienen diferentes tasas de mortalidad infantil. Las parejas con mayor educación tienen diferencias en el número de hijos con respecto a las parejas con menor educación, pues las primeras tienen un número menor de hijos que las segundas. Este es otro tipo de desigualdad. También es necesario saber, con la mayor claridad posible, cómo se reparten los recursos al interior de la familia para tener una mejor visión de las desigualdades económicas y sociales.

Sabemos que la sociedad peruana es fuertemente desigual, pero lo es no solo en el sentido de la desigualdad vertical sino también en el de la desigualdad horizontal. La primera se refiere a la desigualdad económica entre las personas u hogares que forman la sociedad³. La segunda se refiere a la desigualdad entre grupos, los cuales pueden definirse cultural y/o geográficamente, bien sea por características étnicas, raciales, religiosas o de ubicación geográfica. Esta desigualdad abarca diversos aspectos importantes como los ingresos, los bienes y activos, el empleo y el acceso a la renta y los recursos sociales y políticos.

En el caso peruano, las desigualdades horizontales están impregnadas con características étnicas, las cuales son muy severas en términos económicos, culturales y políticos⁴. Dado que los censos no preguntan

³ La desigualdad en el Perú, documentada por primera vez en 1961, muestra un grado extremo. Los cálculos arrojaron un coeficiente de Gini de 0,61, igual que el de Brasil en el mismo año. Consultar: Webb, Richard (1977), *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge: Harvard University Press. Más recientemente, la medición del coeficiente de Gini para el año 2003 arroja un resultado de 0,59, mostrando la extraordinaria permanencia de la desigualdad en el Perú. Consultar Figueroa, Adolfo (2006), *El problema del empleo en una sociedad Sigma*. Documento de trabajo 249. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴ En general, la desigualdad horizontal es un factor muy importante que contribuye a la inestabilidad social y es fuente de conflictos violentos entre los grupos.

directamente por el origen étnico y la lengua materna no es una buena aproximación —por ejemplo, las comunidades de la sierra norte de nuestro país solo hablan español—, Figueroa y Barrón⁵ han analizado el origen étnico en el Perú usando como variables de aproximación (proxy) la historia y la geografía: por ejemplo, haber nacido en la sierra se asocia con origen étnico indígena, excepto para el caso de las áreas residenciales de las mayores ciudades capitales de provincia, donde predominan los mestizos.

Cuadro 3
Clase y origen étnico, 2002

Clase	Origen étnico (región de nacimiento)*					
	A1		D		E	
	promedio de años de escolaridad	% de la población	promedio de años de escolaridad	% de la población	promedio de años de escolaridad	% de la población
Gran empleador	17,0	0,5	8,3	0,4	9,1	0,2
Pequeño empleador	15,6	3,9	7,1	7,3	7,4	5,3
Empleado	15,9]	50,4	14,2	11,3	13,8	9,8
Obrero	10,6	10,5	7,9	14,7	7,9	14,4
Trabajador independiente urbano	13,9	22,1	7,8	21,7	7,7	23,4
Trabajador independiente rural	9,0	0,7	4,5	41,3	4,4	43,3
Otros	10,4	0,6	9,5	0,1	10,2	0,2
Sin datos	10,6]	11,3	8,6	3,2	8,6	3,4
Total fuerza laboral		100,0		100,0		100,0

Fuente: A. Figueroa y M. Barrón (2004).

⁵ Figueroa, Adolfo y Manuel Barrón (2004). *Inequality Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Documento de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-CRISE-Oxford University.

Esta aproximación, con las dificultades de medición que señalan sus autores —en particular con respecto a los migrantes de segunda generación en Lima—, resulta más apropiada que la lengua nativa. Permite apreciar que el origen étnico influye fuertemente en las posibilidades de educación y empleo, así como en la pertenencia a cierta clase social. Encontramos que los empleados tienen casi el mismo número de años de escolaridad, independientemente de su origen étnico. En cambio, los obreros de raza «blanca» tienen once años de escolaridad, mientras que los obreros «indígenas» solo ocho y los indígenas campesinos o autoempleados en el sector informal tienen únicamente cuatro años de escolaridad. También debemos notar que en las zonas residenciales de Lima, donde vive menos población indígena, la clase de los empleadores y los empleados constituye 55% del total. En las comunidades indígenas de la sierra el mismo grupo representa únicamente 15% del total.

A pesar de esta evidencia sobre el alto grado de desigualdad horizontal, en el Perú el discurso corriente no suele admitir la importancia de la variable étnica. Quizás esto se deba precisamente a su propia importancia y sea una señal de su relevancia. Sin embargo, la investigación se complica, pues la gente define su identidad —subjetivamente— más rápido en términos de clase, región u ocupación.

Finalmente, en este punto consideramos que en una sociedad democrática el debate público y la participación social son fundamentales para la elaboración de las políticas económicas y sociales. Esto amplía las libertades de las personas y coadyuva a la generación de desarrollo. De esta manera la lucha contra la pobreza se entronca y vincula estrechamente con los procesos de construcción de ciudadanía y de mayor democracia.

La política pública frente a la pobreza

¿Hay desde el Estado alguna política pública frente a la pobreza en la actualidad? Están las metas propuestas por el Presidente de la República, Alan García, en cuanto a reducción de la pobreza para el año 2011: bajar a 30% a nivel nacional, a 20% en la ciudades y a 45% en

el campo. Estas cifras fueron expuestas en su discurso de Fiestas Patrias en julio de 2007, y se refieren a la pobreza definida como carencia de ingresos que permitan adquirir una canasta mínima de consumo. Para este logro no solo es preciso que los ingresos de los pobres aumenten sino también que los precios de los bienes de consumo (principalmente alimentos) aumenten menos, es decir, que la inflación pueda ser reducida, tanto por el mercado como por la política económica.

Sin embargo, las fusiones de organismos públicos que tienen responsabilidades sociales y la reducción de programas sociales, siendo útiles y necesarias en varios casos, resultan claramente insuficientes, pues no se ataca la raíz del problema de la pobreza. Incluso, las fusiones de organismos y programas han sido hechas básicamente con criterios de ahorro de recursos y disminución de gastos y por tanto no son parte de una política de largo plazo de lucha contra la pobreza. La continuidad y ampliación del programa «Juntos» y el inicio del programa «Crecer» no son suficientes, puesto que se trata de instrumentos para el alivio de la pobreza y no son parte todavía de una política social coherente y de conjunto en educación, salud, nutrición y protección social. Para esto se requieren mayores recursos, mayor organización social y convocatoria de los mejores cuadros técnicos en la gestión de la política social.

Nos queda, además, ver el problema más en perspectiva. Partimos del supuesto de que las mejoras en la situación de pobreza económica han sido insuficientes o la población percibe que no se han producido. Esto ciertamente trae una dificultad para el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶. Una hipótesis a evaluar es

⁶ Con respecto a la meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): «Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos estén debajo de la línea de pobreza nacional», el economista Javier Iguíñiz señaló en el año 2005, lo siguiente: «En términos cuantitativos, la pobreza del Perú en 1991 incorporaba al 54,4% de la población. Once años más tarde, en el 2002, la cifra correspondiente era 54,3%, prácticamente la misma. La meta 1 supone llegar en el 2015 a alrededor del 27,3%. Se puede afirmar que la primera mitad del periodo se ha desperdiciado totalmente al no registrarse ningún avance a pesar del gran crecimiento agregado 1993-1997. No hay

que el modelo económico vigente desde la década de los 90, dada su orientación primario-exportadora y de apertura al exterior sin proyecto nacional industrial y sin fuerte inversión en capital humano, no toma en cuenta los aspectos fundamentales de la estructura social, política, económica y cultural de nuestro país.

Por tanto, como el Perú estructuralmente es un país sumamente desigual, la distribución del producto cuando hay crecimiento va a hacerse también de manera muy desigual entre los diferentes sectores de la población. Es decir, solo se va a beneficiar un pequeño porcentaje de la población que concentra la riqueza y las mayores calificaciones técnicas y profesionales, mientras el resto no obtendrá nada significativo o quizás hasta empeore, debido a la competencia que genera ganadores y perdedores. Si esta competencia se realiza sin ninguna protección social, no habrá nuevas oportunidades para los que pierden en la economía.

Una segunda hipótesis, no contradictoria con la anterior, es que la situación de las familias pobres habría dejado de empeorar gracias al crecimiento económico; sin embargo, dada la situación de la inmensa mayoría de hogares pobres, mejorar un poco dentro de la pobreza no se percibe como una «mejora real». Haciendo una comparación metafórica, da lo mismo estar a tres metros bajo el agua ahogándose que a dos metros o que a un metro. Lo verdaderamente importante para sentir que realmente se ha mejorado es tener la capacidad de sacar el cuello del agua y comenzar a respirar, para luego nadar hacia la orilla del progreso familiar y social. El simple crecimiento —ya se ha demostrado varias veces— no genera por sí mismo superación de la pobreza en sus múltiples dimensiones. Crecer es importante, pero es insuficiente.

En cualquiera de las dos hipótesis anteriores, los programas sociales no bastan para sacar a la población de la pobreza, pues tanto el modelo primario-exportador como las políticas económicas que lo alimentan,

muchas razones para suponer que la segunda mitad será distinta aunque las posibilidades están ahí». Ver Iguñiz, Javier (2005), *¿Cómo reducir la pobreza?: contabilidad, economía y política*. Palestra Portal de Asuntos Públicos de la PUCP.

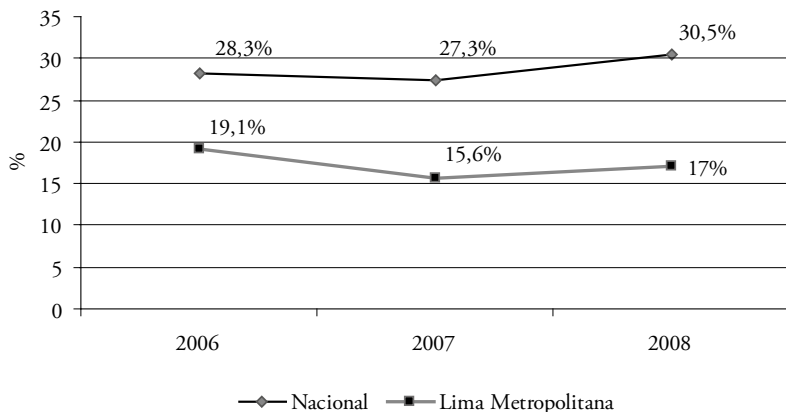
no los complementan o incluso los contradicen. Como sus objetivos muchas veces lo señalan, las políticas y programas sociales son compensatorios y de alivio de la pobreza. Buscan paliar los costos sociales que genera la política económica en los pobres.

Los avances en la reducción de la pobreza son lentos y en el proceso también se tienen retrocesos. Uno de estos problemas es el empeoramiento del déficit calórico en la población. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publicó en septiembre de 2008 un informe del cual se desprende que el hambre ha aumentado en el país, si comparamos el indicador del déficit calórico del consumo alimentario por persona del segundo trimestre de 2008 con similar periodo de 2007. Y esto sucede en medio de un crecimiento económico que fue más del 8% en 2007 y superó el 9% en 2008.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida en el Perú (ENAHO) indican que la población con déficit calórico aumentó de 26,4% en 2007 a 32,8% en 2008, comparando los segundos trimestres de cada año; es decir, una tercera parte de la población peruana no consume las calorías que necesita. Las razones de dicho retroceso nutricional son el incremento en el precio de los alimentos y la reducción del ingreso real de las familias pobres. La inflación, se ha dicho muchas veces, es el peor enemigo de los pobres; pero también muchas veces las medidas que se aplican para reducirla implican enormes sacrificios para los pobres al reducir el gasto público o comprimir la demanda de la población.

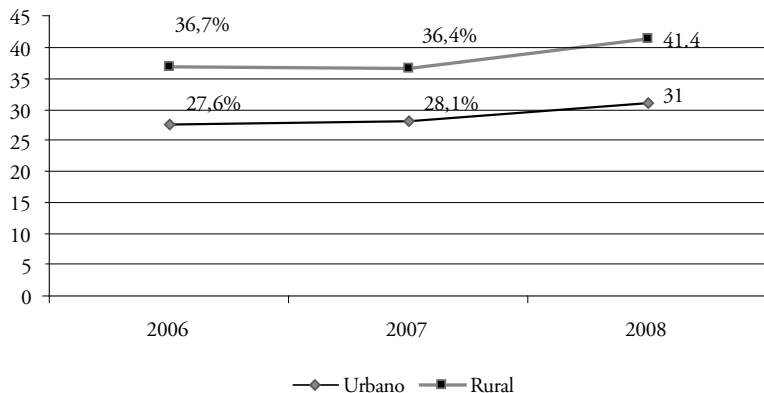
Un nuevo informe del INEI dio cuenta del mismo problema. Si se compara el tercer trimestre de 2006 con el de 2008, el déficit calórico nacional habría aumentado de 28,3% a 30,5% de la población; el retroceso se habría sentido más fuertemente en las áreas rurales donde dicho déficit calórico avanzó de 36,7% hasta 41,4%. Esto se ve claramente el gráfico siguiente.

Gráfico 1
Perú: déficit calórico a nivel nacional y en Lima Metropolitana
Tercer trimestre de 2006, 2007 y 2008



Fuente: INEI. ENAHO 2008.

Gráfico 2
Perú: déficit calórico urbano y rural
Tercer trimestre de 2006, 2007 y 2008



Fuente: INEI. ENAHO 2008.

Asimismo, en otro terreno y tomando como fuente la ENAHO 2008, entre los avances que se sostienen pero con dificultades, podemos observar algunos resultados en educación y salud. En el segundo trimestre de 2008 la tasa de asistencia escolar a nivel nacional de la población de 3 a 16 años de edad fue de 89% (9 de cada 10 niños y niñas entre 3 y 16 años de edad asistieron al colegio). El porcentaje fue igual al de similar periodo de 2007; y mayor que en 2006 y 2005. Un dato interesante es que en este grupo de edad, la tasa de asistencia escolar fue la misma en las mujeres que en los hombres.

Por otra parte, sin embargo, ha existido un retroceso en el ámbito rural, donde la asistencia escolar cayó de 84,9% a 83,2% del segundo trimestre de 2007 al de 2008. Sobre las razones de inasistencia escolar, la mayoría señala que no lo hace por problemas económicos y/o familiares (55,3%). Cuando hay crecimiento, es dramático observar que a veces se cambia ingreso presente (trabajo) por mayor ingreso futuro (que dará como resultado una mayor educación).

En lo que se refiere a salud, y más específicamente en relación a la atención mediante seguros de salud, existe un avance importante sobre el que no debiéramos retroceder, sino por el contrario fortalecer, hacer más eficiente y ampliar con mayor equidad. En el segundo trimestre de 2008, la población peruana que tiene algún tipo de seguro de salud representó el 51,8%. La importancia del Seguro Integral de Salud (SIS) es fundamental, pues alcanza al 29% de la población, mientras el seguro social o ESSALUD llega al 17,8% de la población nacional. El resto, que es 5,1%, accede a seguros privados, de las Fuerzas Armadas y Policiales u otros seguros.

Para experimentar un cambio sustancial en la realidad de las dificultades antes señaladas, habría que introducir modificaciones en las políticas económicas, incorporando equidad y solidaridad en sus objetivos e instrumentos, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos; creando y fortaleciendo mercados internos locales; ampliando la tributación, pero haciéndola más equitativa y eficiente; incrementando y

mejorando el gasto en la inversión pública; promoviendo el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y de las millones de parcelas rurales, con tecnología apropiada y servicios eficientes provistos por el Estado.

Estas nuevas características en la política económica estarían estrechamente ligadas a la política social, sobre todo en educación, nutrición y salud, y articuladas a objetivos de desarrollo humano. Ambas políticas no serían contradictorias. Ciertamente una política social más eficiente y audaz podría ser el impulso que haga sentir a las familias pobres una mejora para comenzar a progresar y sentirse finalmente bien, ampliando sus libertades⁷.

Además, una manera de fortalecer la política social es dotándola de mayores recursos y haciendo más eficiente y articulada su gestión. Dichos recursos tienen que provenir de una mayor recaudación tributaria, ampliando la base impositiva y cobrando mayores impuestos a los grupos de mayores ingresos. De esta forma el crecimiento tendrá resultados más equitativos.

Por último, cabe concluir que así como está la situación actual de las familias, de las empresas y del Estado en el Perú, no será solo ni principalmente del aumento de la producción y de la productividad que se obtendrán resultados importantes en el progreso de la gente. Será también sumamente necesario tener políticas redistributivas cuyos ejes sean

⁷ En un estudio sobre la política y la pobreza en los países andinos y el caso del Perú (2007), Javier Alarcón señala que: «Se ha logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, los diversos consejos sectoriales (del trabajo, de educación, de salud, etcétera) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de política pública.» Ver Alarcón, Javier (2007), «Sistemas de partidos y desarrollo: el caso Perú», en *La política y la pobreza en los países andinos*. Coeditores: Gustavo Guerra-García y Kristen Sample. Lima: International IDEA y Transparencia.

la universalidad y la integración de las personas para propiciar cohesión social, mediante la participación, la concertación y la seguridad social.

Bibliografía

- Alarcón, Javier. *Sistemas de partidos y desarrollo: el caso Perú, en La política y la pobreza en los países andinos* (2007). Co-editores: Gustavo Guerra-García y Kristen Sample, Lima: International IDEA y Transparencia.
- Figuroa, Adolfo y Manuel Barrón (2004). *Inequality Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Working Paper. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-CRISE-University of Oxford.
- Iguiñiz, Javier (2005) *¿Cómo reducir la pobreza?: contabilidad, economía y política*. Palestra: Portal de Asuntos Públicos de la PUCP.
- INEI (2008). *Informe Técnico N° 3-2008. Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida en el Perú*. Lima, septiembre 2008.
- Muñoz, Ismael; Maritza Paredes y Rosemary Thorp (2006). *Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú. Cuadernos de Investigación Política, Documento de Trabajo N° 1*. Maestría en Ciencia Política. Lima: PUCP.
- Parodi, Carlos (2003). *Perú 1960-2000: Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A neglected dimension of development. QEH Working Paper 81*. Oxford: Department of International Development, University of Oxford.