

145

**POLITICAS MACROECONOMICAS Y  
POBREZA EN EL PERU**

**Adolfo Figueroa**

**Mayo, 1998**

# **POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y POBREZA EN EL PERÚ**

## **RESUMEN**

Este estudio busca establecer los efectos de la política macroeconómica sobre la pobreza en el Perú. El periodo bajo análisis corresponde a 1985-1996. En este periodo se aplicaron políticas muy distintas, el “populismo” de García y las reformas liberales de Fujimori. Los cálculos de la pobreza se basan en una revisión cuidadosa de los datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985, 1994 y 1996. También se incluyen cálculos de indicadores sociales. Los resultados indican que las políticas liberales no han logrado modificar la situación de pobreza ni los mecanismos que la reproducen.

## **ABSTRACT**

The effects of macroeconomic policy on poverty in Peru are analyzed in this study. The period of analysis corresponds to 1985/1996. In this period, two very different policies were applied, President Garcias’ populism and President Fujimori’s liberal reforms. Estimates on poverty are based on a careful revision of the data base of a national survey of households for 1985, 1994, and 1996. The evolution of social indicators is also shown. The results indicate that neither the poverty situation nor the mechanisms that reproduce it has been changed with the liberal policies.

# POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y POBREZA EN EL PERÚ\*

Adolfo Figueroa

Este estudio intenta comprender los efectos de la política macroeconómica sobre la pobreza. Esta tarea se puede expresar en la búsqueda de tres objetivos. Primero, se busca tener buenas mediciones y descripciones de los cambios tanto en las variables macroeconómicas como en la pobreza. Segundo, se pretende llegar a una explicación de las relaciones entre las políticas macroeconómicas y la pobreza. Para esto se establece un conjunto de relaciones teóricas, cuyas predicciones son puestas a la prueba empírica. Tercero, se desea establecer, en base a las relaciones de causalidad encontradas, un conjunto de proposiciones de política, donde las políticas macroeconómicas se utilicen como instrumentos para reducir la pobreza.

La economía peruana constituye el objeto del análisis. El período bajo estudio es 1985-1996. La disponibilidad de información sobre los niveles de pobreza nos lleva a esta delimitación temporal. Este período comprende dos regímenes presidenciales, con notorias diferencias en sus políticas macroeconómicas. Hay aquí un campo experimental que parece útil para los fines del estudio.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En esta sección se presenta una descripción de los cambios en las variables endógenas y exógenas del estudio en una perspectiva de largo plazo. Debería servir como un marco dentro del cual hay que entender las relaciones que se intentan establecer en un estudio más detallado de un período más corto.

---

\* Esta investigación se llevó a cabo dentro del Proyecto Políticas Macroeconómicas y Pobreza en América Latina organizado por PNUD, BID y CEPAL. Quisiera agradecer a los colegas del Proyecto quienes en los seminarios de Quito, La Habana y Bogotá me hicieron llegar sus comentarios. También deseo agradecer a Rosa Morales, Julia Velazco y Enit Huamán por el trabajo titánico que han tenido que llevar a cabo para hacer estadísticamente consistentes los datos de las encuestas ENNIV y producir los cuadros que aquí se presentan.

## A. Indicadores de niveles de ingresos y pobreza

La información disponible nos permite describir la trayectoria de largo plazo de dos variables endógenas: PBI per cápita y salarios reales. Conceptualmente, el nivel del PBI per cápita es una medida del nivel de vida de toda la población de una economía. Es una medida del nivel de pobreza (o riqueza) global. Si utilizamos esta variable para señalar los cambios en el nivel global de pobreza del Perú, podemos describirlos desde 1950. Los datos se presentan en el Cuadro 1.

Se puede distinguir tres fases en esa evolución. La primera comprende el período 1950-1975, cuando el PBI per cápita aumentó a una tasa de 2.5% anual, con algunos periodos breves de recesión. La segunda va de 1976 a 1992 y se caracteriza por una caída en el ingreso medio de la población, acompañado de grandes oscilaciones. Fue un periodo de contracción económica fuerte. El nivel del ingreso medio de 1990 era apenas similar al que ya se había alcanzado en 1960. La pauperización en este período fue, pues, larga y significativa. La “década perdida” de América Latina tuvo en el caso del Perú una duración e intensidad mayores. La tercera, que comprende el período 1993-1996, es una fase de recuperación, donde el ingreso medio ha aumentado en casi 20%. Pero el nivel del ingreso medio de 1996 no ha logrado todavía recuperar el nivel alcanzado en 1987.

Hay dos problemas con las cuentas nacionales del Perú que implican una subestimación sistemática del nivel del PBI en las últimas dos décadas; esta subestimación, sin embargo, no debe afectar mucho las tendencias mostradas arriba para la última década. Primero, está el ingreso proveniente de la coca y del narcotráfico. Algunos calculan que este ingreso es del orden de \$1,500 millones anuales, cifra que es equivalente al 25% del total de exportaciones actuales del país, y también similar al valor de las exportaciones de cobre. En esta actividad ilegal participan cerca de 200 mil productores de la hoja de coca, todos con predios agrícolas de pequeña escala. Segundo, está el ingreso por remesas de peruanos en el exterior. Las magnitudes involucradas son aun menos conocidas que en el caso anterior. Pero estas cifras deben ser muy importantes debido a la tremenda emigración de peruanos en la últimas décadas (Altamirano, 1996).

El grupo de trabajadores asalariados constituye un poco menos de la mitad de la fuerza laboral ocupada en el Perú. Los datos censales de 1972, 1981 y 1993 calcularon que estas proporciones eran 46%, 45% y 43% respectivamente. La serie de salarios reales se inicia en 1970 (Cuadro 1). Estos datos muestran un descenso muy marcado a partir de 1975. Durante la fase de crecimiento sostenido, los salarios reales subieron. Pero durante la fase contractiva, cayeron a niveles muy bajos. Los salarios reales en 1990 eran apenas el 24% del nivel que tenían en 1975. Esta fuerte caída del salario real, superior a la que experimentó el PBI per cápita, indica con claridad que la clase asalariada fue una de las perdedoras en términos de ingreso relativo en la fase de contracción de la economía peruana.

En la tercera fase, la de recuperación, los salarios reales también experimentaron una recuperación, a excepción del salario mínimo legal. En todo caso, los niveles de los salarios reales se encuentran en un piso que está muy por debajo del que existía en 1985. Si estos salarios son los de equilibrio en el mercado laboral actual, se trataría de un "equilibrio de bajo nivel."

Series largas sobre la distribución del ingreso personal existen para las décadas del 50 y 60 solamente. En esa fase de crecimiento sostenido, todos los grupos sociales aumentaron sus ingresos reales, aunque los más pobres ganaron en menor proporción (Webb, 1977). También el Banco Central tenía estimados de la distribución funcional del ingreso para esas décadas, y aun para los años 70, pero el método de cálculo utilizado (una muestra pequeña de empresas seleccionada a inicios de 1960) se volvió inadecuado. Series largas sobre mediciones de la pobreza tampoco existen. El primer cálculo de la pobreza como incidencia (head counting) para el Perú lo hizo CEPAL para 1970: 50% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza establecida.

Las Encuestas de Niveles de Vida (ENNIV) constituyen una fuente para conocer la evolución de la pobreza a nivel nacional, pues usan una misma metodología de recolección de la información y la misma línea de pobreza entre encuestas. Pero se iniciaron sólo en 1985 y se han hecho sólo cuatro encuestas a nivel nacional. Los resultados muestran que la pobreza, medida como incidencia, ha experimentado variaciones, pero con una tendencia a agravarse: 41% en 1985, 53% en 1991, 50% en 1994 y 51% en 1996 (Cuánto, varios años).

Estos datos sugieren que el nivel de la pobreza ha saltado a un piso superior en los últimos años. Pero, como se mostrará más adelante, los datos de gastos e ingresos de estas encuestas no son muy confiables y un recálculo más cuidadoso muestra tendencias distintas.

## B. Políticas globales

Se presenta ahora un breve resumen de las políticas que se siguieron en el Perú en las últimas cinco décadas de su historia económica. Ciertamente, nos referiremos sólo a aquellas políticas que definen un marco institucional para el funcionamiento de la economía. Consideraremos el grado de apertura al comercio internacional y el grado de intervención del Estado en la economía doméstica como los elementos relevantes de tal marco institucional. Vincularemos esos cambios en el contexto institucional a las fases de evolución del PBI per cápita ya presentado, y también a los regímenes políticos.

El crecimiento de la primera fase ocurrió con políticas contrapuestas. En la década del 50, las políticas macroeconómicas crearon un contexto de economía abierta y donde la intervención del estado en la economía era reducida. Fue un período claramente liberal (Thorp y Bertram, 1978). A partir de los sesenta se dieron pasos hacia la promoción del sector industrial. Pero fue durante el gobierno del General Velasco (1968-1975) que las políticas dieron un cambio radical, creando un contexto distinto: una economía con un mayor grado de protección al sector industrial y también con un mayor grado de intervención estatal. Durante este gobierno se llevaron a cabo importantes redistribuciones en la propiedad, como la reforma agraria, las estatizaciones de empresas extranjeras, la participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las grandes empresas privadas.

Ese mismo contexto macroeconómico se mantuvo durante la segunda fase, pero sólo hasta 1990, y corresponde principalmente a dos regímenes políticos: Belaunde II y García. En los primeros años del gobierno de Belaunde se dio inicio a una política de apertura en el comercio internacional pero este intento tuvo que detenerse debido a los crecientes desequilibrios macroeconómicos del Perú. A partir de 1990, el nuevo gobierno de Fujimori dio inicio a una política radical para cambiar el marco institucional hacia uno mucho más

liberal. Entre otras medidas, se ha modificado la estructura de la propiedad con el programa de privatizaciones de las empresas públicas; se han reducido los aranceles y eliminado las medidas para arancelarias; se ha liberalizado el mercado de capitales; los bancos estatales de desarrollo (agrario, industrial, minero y otros) han sido cerrados. La tercera fase corresponde al período post-inflacionario y de consolidación de las políticas liberales del gobierno de Fujimori.

Una nota sobre la historia de la inflación se hace necesaria. Durante la primera fase la tasa de inflación anual fue, en promedio, cerca al 10%. La segunda fase fue de alta inflación, especialmente en los tres años que van de 1989 a 1990, cuando la tasa de inflación fue, en promedio, cercana a 4,000% anual. La terapia de shock para controlar la inflación aplicada por el gobierno de Fujimori en agosto de 1990 significó la caída de la tasa de inflación a una media de 100% anual en 1991-1992. En la tercera fase se logró la estabilización de la economía, pues la tasa de inflación descendió hasta llegar a un nivel de alrededor del 10% anual en 1995-1996, similar al de la primera fase.

En este marco histórico, el presente estudio busca establecer la relación entre las políticas macroeconómicas y la pobreza en el período 1985-1996. La elección de este período obedece a la disponibilidad de los datos sobre pobreza. Este período corresponde a dos regímenes políticos, el de García y el de Fujimori.

## **II. PERFILES DE LA POBREZA: 1985, 1994**

### **A. Sobre la calidad de la información**

En el diseño del presente estudio se consideró utilizar los datos de ENNIV para el cálculo de la pobreza. Son datos recogidos a través de cuatro encuestas de hogares llevadas a cabo en 1985-1986, 1991, 1994 y 1996. Se sabía que estas encuestas tenían cobertura nacional y que serían comparables entre si, pues utilizaban una metodología uniforme. Sin embargo, al examinar detenidamente los datos de estas encuestas se encontró lo siguiente:

(1) No todas las encuestas tienen cobertura nacional. La de 1991 deja fuera tres de los siete dominios del marco muestral nacional (costa-rural, selva-urbana y selva-rural). Se

excluye así cerca del 16% de la población peruana. Esta encuesta se ha dejado de lado en este estudio.

(2) No todas las encuestas utilizan un método uniforme en la selección de la muestra. El tamaño de la muestra en la encuesta de 1985-1986 fue de cerca de 5,000 hogares y en la de 1994 alrededor de 3,600 hogares. Pero la encuesta de 1996 se aplicó sobre una submuestra (50%) de la muestra utilizada en 1994. Este procedimiento no sólo reduce bastante el tamaño de la muestra de 1996, sino que introduce un error muestral que es difícil determinar, todo lo cual impide hacer comparaciones con los otros años.

(3) En todas las encuestas, la medición del ingreso tiene problemas de confiabilidad. El cuestionario no contiene el detalle necesario para captar los ingresos en las actividades de autoempleo; detalle que sí existe para los ingresos salariales. No siempre se incluye el valor imputado de los alquileres de la vivienda. La medición del gasto total también tiene problemas. Aquí se incluye el valor imputado de los bienes durables que posee la familia, sumando impropriamente flujos con stocks. Se excluye la compra de bienes durables realizadas durante el año, la cual sí es una variable de flujo. El cuestionario está mejor diseñado para captar los gastos en alimentos. Estos datos parecen ser más confiables, pues muestran una correlación positiva con el nivel de riqueza de la familia, medido por la tenencia de un grupo de bienes durables que posee la familia. Esta correlación no se da ni con los datos de gastos ni de ingresos.

## B. Sobre el método de cálculo de la pobreza

La base de datos para el cálculo de la pobreza proviene, en suma, de las encuestas de ENNIV de 1985-1986, 1994 y 1996. Los datos se refieren al gasto en alimentos por persona de los hogares del Perú. Los pasos seguidos fueron:

(1) La distribución de frecuencias por percentiles de cada año de la variable gastos en alimentos por persona se convirtió a soles de 1994 de Lima-Callao. Para convertir los precios regionales a los de Lima-Callao, se utilizaron los datos del índice de precios al consumidor de las principales ciudades del Perú que publica INEI.

(2) Cada distribución de frecuencias se transformó en la distribución de frecuencias acumulada, donde el total es igual a 100 para expresarla en términos relativos. La curva



que representa esta distribución acumulada, que las podemos llamar la “curva A”, muestra la distribución del gasto en alimentos entre toda la población. Debido a que el interés del estudio está en los estratos bajos, se acotó esa curva en el percentil 70. Podemos llamar a esta curva truncada la “curva B”. Las tres curvas B superpuestas para los tres años seleccionados aparecen en la Figura A.

Si se supone que el gasto en alimentos mantiene una relación positiva con el ingreso total del hogar, la curva que muestra la distribución de ingresos acumulada estará a la derecha de la curva B. La distancia horizontal entre las dos curvas dependerá de la hipótesis que se considere sobre esa relación, como la ley de Engel, por ejemplo. Pero lo que resulta claro de ese supuesto es que el ordenamiento de los hogares en la distribución será el mismo, sea que se tome el gasto en alimentos o el ingreso total.

### C. Resultados

(1) Las curvas B de 1994 y 1996 son muy similares. Pero no se puede decir con un alto grado de confiabilidad estadística que entre estos años no cambió la distribución del gasto total entre los hogares de los estratos bajos (hasta el percentil 70), dado que los datos de 1996 se basan en una submuestra de la encuesta de 1994.

(2) Las curvas B de 1985-1986 y 1994 se cruzan. El cruce se produce cerca al percentil 20. Luego, no se puede concluir sobre el cambio en la pobreza en el Perú en estos dos años, pues dependerá de la línea de pobreza que se seleccione para la comparación. Una línea de pobreza que esté por debajo del valor de cruce mostrará que la pobreza disminuyó en 1994; si la línea de pobreza se coloca por encima del valor de cruce, la pobreza habría aumentado.

(3) Es evidente que las dos curvas B se cruzan a un nivel muy bajo del gasto en alimentos (y también del ingreso total). Habría que utilizar una línea de pobreza de \$10 mensuales (que podría significar \$15 mensuales de ingreso total) para mostrar reducción de la incidencia de la pobreza. Si fijamos la línea de pobreza en \$20 de gasto en alimentos por persona por mes (lo cual podría significar cerca de \$30 de ingreso por persona mensual), estaríamos por encima del valor de cruce de las curvas B. La incidencia de la pobreza habría aumentado de 26% a 34% (Cuadros 2 y 3).

(4) ¿Quiénes son los grupos más pobres? Hay dos categorías que las encuestas permiten utilizar para ver la incidencia de la pobreza por grupos: las regiones de residencia y el género del jefe de familia. Utilizando la misma línea de pobreza de \$20, la mayor incidencia se encuentra en las familias de la sierra rural en los dos años. Este resultado no es novedoso, pues es eso lo que se sabe sobre la pobreza en el Perú. El segundo grupo, en ambos años, lo constituyen las familias de la selva rural. Pero, mientras que en este grupo la incidencia de la pobreza ha aumentado, en los de la sierra rural ha disminuido ligeramente. En cuanto al criterio de género, la incidencia es mayor entre los hogares con jefe hombre, en ambos años.

(5) ¿Cuáles son los grupos que han contribuido más al aumento en la pobreza? Por regiones, las familias de Lima son las que más han contribuido. En segundo lugar están las familias de la sierra urbana. En general son las familias urbanas las que contribuyen más debido a que la participación urbana en la población total ha aumentado y a que la incidencia de la pobreza allí también ha aumentado. Las familias de la sierra rural tuvieron una contribución negativa, aunque el orden de magnitud es pequeño. En la sierra rural se ha producido una disminución en la población relativa y también la incidencia ha disminuido un poco (Cuadro 2). Por género del jefe de familia, el peso de los hogares con jefe hombre es abrumador, de modo que este grupo es el que ha contribuido más al aumento en la pobreza (Cuadro 3).

(6) ¿Quiénes conforman el 40% más pobre? Aquí no se han producido cambios importantes. Las familias de la sierra rural continúan sobrerrepresentados en la pobreza del Perú. En 1985 conformaban el 26% del total de hogares del país, pero constituían el 50% de los hogares pobres; en 1994 ambos porcentajes bajaron un poco (Cuadro 4). En el caso del género de los jefes de familia, los hogares con jefe hombre siguen siendo la mayoría. Por otro lado, los hogares con jefe mujer estaban un poco subrepresentados en 1994: constituían el 17% de los hogares del país y el 15% de los hogares pobres (Cuadro 5).

### III. MARCO TEÓRICO

¿Cuáles son los factores que podrían explicar los cambios en la pobreza en el Perú?  
¿Cuál es el papel de la política macroeconómica?

Para establecer relaciones de causalidad hay la necesidad de pasar por la teoría. Aquí tomaré la teoría de la sobrepoblación en un medio social multiétnico y multicultural (Figueroa, 1996, 1996a). Según esta teoría, en la economía capitalista los individuos participan en el mercado con distintas dotaciones de activos económicos, políticos y culturales. Debido a la existencia de una jerarquía en los valores que tienen los activos culturales —históricamente determinada—hay mecanismos de exclusión social, como la discriminación y segregación. El proceso de producción y distribución en esta economía depende esencialmente del funcionamiento del mercado laboral. En esta teoría se supone que el empleo y los salarios se determinan en el sector capitalista de la economía; pero esta solución deja un exceso de oferta laboral importante, el cual se distribuye entre autoempleo y desempleo. La solución de equilibrio general es, entonces, secuencial.

A la distribución del ingreso entre ganancias y salarios le sigue la distribución del ingreso entre trabajadores, asalariados y no asalariados. Para que el sistema funcione el salario real deber ser superior al ingreso que el trabajador puede obtener como autoempleado. El mercado laboral no es walrasiano, pues opera con racionamiento. Los trabajadores excluidos del mercado laboral no constituyen una muestra aleatoria de la población; en el mecanismo de racionamiento operan también factores étnicos y culturales. La tasa de excluidos del mercado laboral (autoempleados y desempleados) es mayor entre la población con menos activos culturales. Entre los excluidos del mercado laboral hay un grupo que es parte de la oferta laboral; pero hay otro grupo que ha quedado fuera de esa oferta debido a que sus calificaciones no son consistentes con las exigencias de la nueva tecnología. La exclusión social no les ha permitido desarrollar el capital humano necesario.

Aparte del mercado laboral hay dos mercados que son importantes para la acumulación de activos económicos: crédito y seguros. Supondremos que estos mercados tampoco son walrasianos, y que operan entonces con racionamiento. Los mismos grupos que son excluidos del mercado laboral también lo serán en estos mercados, y por las mismas razones. El grupo no asalariado deviene así en el de mayor pobreza. El proceso de

la distribución del ingreso, que es de donde se deriva el problema de la pobreza, tiene así componentes económicos y extra-económicos.

Este conjunto de relaciones se puede representar dentro de cualquier teoría macroeconómica que acepte entre sus postulados la existencia de mercados no walrasianos. Las variables exógenas del sistema serían externas y domésticas. Entre las primeras estarían la tasa de interés internacional y los términos de intercambio; y entre las domésticas, estarían la política fiscal y la política monetaria. Los cambios en la tecnología y en la población lo dejaremos de lado por el momento, pues se busca hacer un análisis de corto plazo.

Las principales relaciones de causalidad que se derivan de este modelo teórico se pueden resumir así. El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de su efecto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo (relación inversa salario real-empleo). Si el efecto es de expansión, la nueva solución en el mercado laboral será con mayor salario real y mayor empleo. El producto total del sector capitalista aumentará. El exceso de oferta laboral se reducirá y los ingresos medios de los autoempleados aumentará. Si el efecto es de contracción de la curva de demanda, el efecto será a la inversa. La mayor inversión privada; aumento en los términos de intercambio; caídas en la tasa de interés internacional; disminuciones en los precios relativos de los factores limitacionales (que se usan en proporciones fijas) en la producción tendrán el efecto de expandir la demanda de trabajo. Cambios en dirección contraria de estas variables exógenas tendrán el efecto de contraerla. La política macroeconómica tiene instrumentos para modificar esas variables exógenas. En suma, este modelo predice que la pobreza será anti-cíclica.

Las políticas macroeconómicas que no expandan la curva de demanda de trabajo, como la expansión monetaria pura, tienen, en este modelo, efectos inciertos sobre la pobreza. El efecto inflacionario reduciría los salarios reales aunque el empleo aumentaría. Parte del efecto de la expansión en la demanda nominal agregada se iría a precios y parte a cantidades.

#### IV. POLÍTICA MACROECONÓMICA, 1985-1996

##### A. Cambios en la política global

Haremos una breve descripción de los cambios ocurridos en las variables exógenas del modelo, destacando aquéllas que se diferencian entre los dos periodos que corresponden a los regímenes de García y Fujimori. La base de datos utilizada viene de la Memoria del Banco Central de Reserva, que es una publicación anual. Así, para comenzar, nos referiremos a las dos variables externas: los términos de intercambios fueron más favorables para la economía peruana en el primer periodo, mientras que las tasas de interés internacionales lo fueron en el segundo.

Política monetaria-cambiaria. La emisión primaria fue incontrolada durante la hiperinflación, convirtiéndose en una variable endógena en un sistema dinámico donde mayores niveles de precios necesitaban mayores cantidades de dinero, y mayores cantidades de dinero generaban mayores tasas de inflación. La emisión monetaria ha mostrado menores oscilaciones en el segundo periodo. Las tasas de encaje han sido inferiores en el segundo periodo. El tipo de cambio ha sufrido devaluaciones muy pequeñas en el segundo periodo. Las tasas de interés en moneda nacional bajaron casi al nivel que tenían a inicios del primer periodo (antes de la hiperinflación). La tasa de interés en dólares se ha mantenido a niveles muy por encima de la tasa internacional.

Política de precios administrados. En el primer periodo muchos precios estuvieron bajo el control del gobierno, particularmente los bienes producidos por empresas públicas. Estos incluían telecomunicaciones, electricidad y combustibles. En el segundo periodo estos precios han entrado al sistema de precios libres, aunque los servicios están bajo regulación a través de entes estatales reguladores, pues las empresas públicas que producían esos servicios han sido privatizadas. Se puede decir que estos precios eran parte del conjunto de variables exógenas en el primer periodo pero han devenido en endógenas en el segundo. El salario mínimo es otro precio que ha manejado el gobierno en los dos periodos.

Política fiscal. El nivel de gasto público nominal ha sufrido menos oscilaciones en el segundo período, especialmente cuando la tasa de inflación estaba ya controlada. En

términos de estructura, la composición entre gastos de consumo y de inversión no ha mostrado mayores cambios entre periodos. Pero la asignación de los gastos de inversión al sector social ha sufrido cambios importantes: en 1985-1987 el promedio de participación era 15%, entre 1989-1992 bajó a 7%, y en 1994-1995 subió a 23%, debido principalmente a la mayor inversión en locales escolares. En términos sectoriales, la agricultura ha perdido prioridad en el régimen de Fujimori a favor de la inversión en energía y minas y en transportes y comunicaciones. Las tasas impositivas cambiaron entre los dos regímenes. El impuesto a las ventas aumentó en el segundo periodo, hasta estabilizarse a una tasa del 18%. Las tasas del impuesto selectivo al consumo (aplicado básicamente a los combustibles) han sido muy erráticas en los dos periodos, aunque hay una disminución clara en los años 1994-1995 con relación a 1985-1987. En el gobierno de Fujimori, las tasas impositivas sobre los ingresos se han hecho menos progresivos: han aumentado para los estratos bajos y han disminuido para los estratos altos.

Política comercial. En términos de política comercial es evidente el cambio a partir de 1990 cuando la economía se hace mas abierta al comercio internacional por una reducción significativa de los aranceles. Esta reducción se dio tanto en el arancel medio como en la dispersión. Actualmente hay sólo dos tasas arancelarias: 15% y 20%, donde la primera es largamente la más utilizada. Las prohibiciones a la importación que eran muy importantes como protección a la industria local también se han eliminado.

Política de estabilización. En el periodo de la hiperinflación todas las variables nominales sufrieron grandes variaciones. En este proceso se estableció una relación dinámica entre todas estas variables, de modo que se dio una endogenización de las variables exógenas. Así, la cantidad de dinero seguía a la inflación y generaba inflación; los precios públicos se ajustaban a la inflación pero también alimentaban la inflación. La magnitud del ajuste dirigido a controlar la hiperinflación que aplicó el gobierno de Fujimori el 8 de agosto de 1990 fue severa. Esta medida fue bautizada como el "Fujishock". Con esta medida las variables exógenas fueron rescatadas y utilizadas para consolidar el control de la inflación. Además del ajuste fiscal y monetario, los precios controlados fueron elevados en magnitudes muy por encima de los ajustes a la inflación corriente (overshooting), que en ese momento era del orden del 30% mensual. Por ejemplo, el precio de los combustibles fue elevado, ese día, en más de 30 veces. En ese mes de agosto, la inflación llegó a cerca de

400%. La tasa de inflación de 1990 fue del orden de 7,600%, pero la de 1991 bajó a 139%, y desde allí siguió bajando aunque más lentamente.

Reformas estructurales. Hay que mencionar también el conjunto de medidas dentro de lo que se llama las reformas estructurales ejecutadas durante el período de Fujimori. Aparte de la liberalización del mercado de capitales y de la creación del sistema privado de pensiones, las medidas más importantes desde el punto de vista de la distribución de ingresos son:

(a) Flexibilización de las relaciones laborales. Se elimina el derecho a la estabilidad laboral. Se flexibiliza los mecanismos de contratación. Se reducen los costos del despido para las empresas.

(b) Privatización de las empresas públicas. Hasta fines de 1995 el programa de privatizaciones había vendido activos y acciones por un valor de \$4.4 mil millones. El gobierno recibió en efectivo \$3.2 mil millones. La participación del capital extranjero fue de 79% del monto transado, en tanto la diferencia correspondió al capital nacional, en la que se incluye a empresarios, trabajadores y a la población que adquirió acciones a través del Programa de Participación Ciudadana. Los compromisos de inversión generados por las privatizaciones ascendieron a \$4.7 mil millones. En concordancia con lo establecido en el marco legal del programa de privatizaciones, se asignaron cerca de \$900 millones de los fondos captados por privatizaciones a gastos sociales, de los cuales \$500 millones se destinaron al programa de lucha contra la pobreza y \$400 millones a proyectos de inversión social.

(c) Liberalización del mercado de tierras. Establece que no hay límites al tamaño de los predios agrícolas y que el Estado garantiza el libre acceso a la propiedad privada de las tierras. Las tierras de las comunidades campesinas entran en esta reforma. Las tierras de la costa habilitadas mediante proyectos de irrigación realizados con fondos públicos serán adjudicados mediante subasta pública. El Estado asegurará los derechos de propiedad de la tierra con los títulos respectivos.

Es evidente, de este resumen, que las políticas seguidas en los dos periodos son muy distintas. El gobierno de Fujimori ha cambiado el marco institucional del Perú, hacia una economía donde el mercado juega un papel mayor.

## **B. Desempeño macroeconómico**

El Perú enfrentó una severa recesión en 1983. Los dos años siguientes estuvieron marcados por políticas dirigidas a salir de esa situación, acompañado del proceso electoral y del cambio de gobierno de julio de 1985 (de Belaunde II a García). En los dos primeros años del gobierno de García (1986 y 1987) la economía peruana experimentó una significativa expansión en el PBI. Esta expansión fue causada por una política de control de precios, en medio de un proceso inflacionario: las tasas de crecimiento de los precios administrados por el gobierno (tarifas eléctricas y combustibles), incluyendo la tasa de cambio, fueron reducidas significativamente. También esta reducción se produjo en la emisión primaria de dinero (Banco Central, Memoria) Le siguieron luego cinco años de contracción económica, de los cuales tres años fueron de recesión severa con hiperinflación, 1989-1990.

El cambio de gobierno de García a Fujimori estuvo marcado por una medida de ajuste de tipo shock, como reseñamos arriba. Pero, los años 1990-1992 fueron de ajustes económicos y políticos. El nuevo gobierno no sólo enfrentaba el problema de la hiperinflación sino también el de la violencia política. En abril de 1992, Fujimori dió un autogolpe y luego convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que redactara una nueva constitución, la cual debía ser aprobada por medio de un referéndum. Las elecciones de 1995 se llevarían a cabo con este nuevo ordenamiento institucional, que entre otras cosas permitía la reelección presidencial. (La nueva constitución fue aprobada por referéndum en 1993). En setiembre de 1992 fue capturado el líder de uno de los grupos alzados en armas (Sendero Luminoso) con lo cual la intensidad de la violencia política disminuyó significativamente.

Debido posiblemente a todos estos avatares económicos y políticos, y en parte a las políticas macroeconómicas, el PBI durante 1991 y 1992 mostró subidas y bajadas. Pero en los tres años siguientes —1993 a 1995— la economía tuvo una expansión importante. Esta expansión se trató de frenar en 1996 con el fin de reducir el creciente déficit en la balanza comercial.



La variable exógena que parece explicar de manera importante la expansión de 1993-1995 es el gasto público. La expansión de este gasto en términos nominales aumentó en cifras muy por encima de las tasas de inflación de esos años. En particular, la inversión pública en infraestructura aumentó mucho. El ingreso por privatizaciones y el acceso al crédito externo financiaron esta expansión. Los analistas políticos han atribuido este comportamiento a una lógica política del gobierno con vistas a la reelección del presidente Fujimori en 1995.

En 1995 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a cifras inusuales: 7.2% del PBI. En los dos años anteriores esta cifra fue de 5%. Las magnitudes de este déficit no llevaron a mayores ajustes debido a que fueron financiados principalmente con capitales privados de largo plazo, destacando las vinculadas a las privatizaciones y a la inversión extranjera directa. El efecto Tequila en el Perú fue de poca magnitud. Los flujos de capitales de corto plazo parecen ser pequeños.

Pero, igual, en 1996 el gobierno aplicó una política de enfriamiento. La disminución en el ritmo de expansión de la economía en 1996 también parece provenir del uso del instrumento fiscal, pues la inversión pública disminuyó notablemente (-13%). Además de mejorar la balanza comercial (al reducir el nivel de actividad y las importaciones), el ajuste fiscal tiene posiblemente otra ventaja: permite pagar la deuda externa. El ajuste fiscal ayuda a generar el superávit primario necesario, el cual hace viable el mayor pago de la deuda que debe desembolsar el Perú.

La política monetaria no podría haber afectado el nivel de actividad de 1996. La autoridad monetaria podría influir en el nivel de actividad a través de la regulación en la oferta de crédito. En efecto, la emisión primaria aumentó sólo en 9% en 1996, una tasa muy inferior comparada a la de 1995. Sin embargo, esta medida sólo tuvo efecto sobre los créditos en moneda nacional. El crédito bancario en dólares, que el Banco Central no puede controlar, se elevó en 56% en 1996 (Dancourt y Mendoza, 1997).

La estructura productiva no parece haber cambiado mucho con la liberalización del comercio internacional. La proporción del sector primario (agricultura, minería, petróleo, pesca) se ha mantenido casi constante entre los dos períodos: 23.3% en 1985-1990 y 23.7%

en 1991-1995. El sector manufacturero también se ha mantenido en su participación, con ligeros cambios solamente: 22.8% en el primer período y 22.4% en el segundo (INEI, 1996). Estos resultados son sorprendentes pues se espera que la apertura debería cambiar significativamente la estructura productiva de la economía. Un cambio en la estructura productiva hacia bienes relativamente más intensivos en mano de obra, y en mano de obra no calificada, tendría el mismo efecto que en una economía de un sector tiene aumentar la demanda de trabajo.

En términos de variaciones en el tipo de cambio real, tampoco la liberalización parece haber producido grandes cambios. El tipo de cambio real multilateral disminuyó significativamente durante la hiperinflación de 1989-1990; cayó drásticamente después del shock de agosto de 1990, y llegó en 1991 a tener un valor que era sólo el 85% del valor de ese mes. En ese piso se ha mantenido todo este tiempo (Banco Central, Memoria). El tipo de cambio medido como la relación de precios entre bienes transables y no transables muestra una disminución sistemática, aunque no muy pronunciada, desde 1990. Estos cambios ligeros en precios relativos son consistentes con la falta de cambios en la estructura económica peruana, señalada arriba.

Hay varias anotaciones que hacer a esta trayectoria de la economía peruana. Primero, las oscilaciones de la economía son marcadas. En los últimos doce años la economía ha sido muy inestable; y esta inestabilidad no parece haber sido controlada. El nivel del PBI real de 1996 es, a pesar de las expansiones de los últimos cuatro años, apenas 4% superior al nivel que había alcanzado en 1987. Debido a que la población ha continuado su ritmo de crecimiento en este período, el PBI per cápita de 1996 es 15% inferior al de 1987.

Segundo, hay diferencias y semejanzas notorias entre las dos expansiones de 1986-1987 y de 1993-1995. Entre las diferencias se puede mencionar la caída en la inversión pública en el primer período y su expansión en la segunda; la caída en las exportaciones en la primera y la expansión en la segunda; la generación de empleo y mayores salarios reales en el sector moderno en la primera expansión pero no en la segunda. Entre las similitudes, en ambos casos hubo expansión en la inversión privada; y en ambos casos hubo un aumento sustancial en las importaciones, creando saldos negativos en la balanza comercial.

## V. RELACIONES MACRO-POBREZA: RESULTADOS EMPIRICOS

Con una tecnología dada y con un tamaño de la fuerza laboral también dado, el modelo teórico esbozado arriba predice que la pobreza es anticíclica. Veamos la consistencia empírica de esta proposición utilizando los datos del Perú para el período 1985-1996, distinguiendo los dos regímenes de gobierno de García y Fujimori.

(1) La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno (Cuadro 1). Si se toma el período 1985-1990 como correspondiente al del gobierno de García y el de 1991-1996 al de Fujimori, la media anual del PBI per cápita del segundo período es 11% inferior comparado a la del primer período. Si se dividiera 1990 entre ambos gobiernos, la diferencia sería todavía mayor, pues el “Fujishock” generó una recesión importante. (Hubo varias opciones para combatir la hiperinflación y no todas eran recesivas.)

(2) Si se mide la pobreza por el índice de subempleo de los trabajadores de Lima, la pobreza muestra algo de su sensibilidad al ciclo económico (como la gran bajada en 1987-1988), pero lo más notorio es el salto que da este indicador en el periodo de la hiperinflación (Cuadro 6). En 1985, se calculaba que 42% de los trabajadores eran subempleados, es decir, que tenían un ingreso real por debajo de un nivel equivalente al salario mínimo de 1968, que también opera como una línea de pobreza. Este indicador saltó a 74% en 1989. Este nivel se mantuvo durante el segundo período hasta 1993, año en que se discontinuó este cálculo que hacía el Ministerio de Trabajo.

(3) El salario real tiende a ser pro-cíclico: subió en la recuperación de 1986-1987, bajó durante la recesión de 1988-1992 y volvió a subir en la recuperación de 1993-1996 (Cuadro 6). La caída del salario real durante el periodo de recesión fue muy drástica y parece reflejar dos efectos combinados: el efecto propio de la recesión y el de la hiperinflación que acompañó a la recesión. La media anual del salario real en el sector privado bajó en el segundo período en 40%.

(4) El empleo asalariado muestra un comportamiento pro-cíclico hasta 1992. La recuperación reciente del PBI no ha estado seguida de un aumento en el empleo. Sin embargo, este resultado se refiere sólo a empresas grandes, de más de 100 trabajadores. En este estrato, la media anual del empleo también bajo en el segundo período en 22% (Cuadro 6).

(5) La tasa de desempleo muestra una menor variabilidad con respecto al ciclo. Hay poca elasticidad del desempleo con respecto a las variaciones en el nivel del producto (Cuadro 6). La media anual de la tasa de desempleo en el primer período fue de 7.3% y en el segundo de 8.3%. En este caso es también importante destacar la composición del desempleo. La tasa de desempleo es siempre mucho más alta entre jóvenes y mujeres. La tasa de desempleo femenina es casi el doble de la masculina.

(6) Hemos presentado dos mediciones directas de la pobreza, para dos años, uno para cada gobierno. El resultado estadístico es que el cambio en la pobreza entre estos dos años es ambiguo: las curvas B se cruzan. Pero en cualquier caso sólo son dos observaciones en un conjunto de doce años de análisis. Aun si las curvas no se cruzaran no se podría concluir nada. Si se analizara sólo el caso de Lima-Callao, para poder utilizar los datos de 1991, tampoco se podría derivar conclusiones, pues serían tres observaciones solamente.

En suma, los cálculos directos sobre la pobreza en el Perú no nos permiten verificar directamente la hipótesis propuesta de que la pobreza es anti-cíclica. Sin embargo, las variables que influyen en el nivel de la pobreza se mueven con el ciclo económico, y lo hacen en la dirección de hacer plausible la hipótesis mencionada. Y todas las variables que influyen en la pobreza —PBI per capita, salario real, empleo, subempleo, desempleo— desmejoraron durante el gobierno de Fujimori comparado al de García. El nivel de pobreza parece aumentar cuando el PBI no crece o disminuye, y parece disminuir cuando éste aumenta.

La otra hipótesis empírica que resulta del modelo teórico presentado en este estudio dice que la pobreza tiene un sesgo en contra de los grupos sociales con bajos activos culturales. En el caso del Perú este grupo estaría constituido por los grupos indígenas. El proceso histórico ha dado lugar a una sociedad donde los indígenas mantienen su cultura e identidad, distinta a la occidental. Su actividad económica principal es la agricultura y constituyen el grueso de la población rural. Los cálculos presentados aquí sobre el perfil de la pobreza, basados en las encuestas de ENNIV, nos permiten confirmar esta hipótesis: la población indígena continúa ubicada en la base de la pirámide de ingresos del Perú. Esta es una relación estructural en esta sociedad. El “núcleo duro” de la pobreza en el Perú se encuentra en este grupo social.

Se puede concluir, entonces, que la evidencia empírica muestra un grado aceptable de consistencia con las hipótesis empíricas que se derivan del modelo teórico propuesto en este estudio. Este modelo parece constituir una buena aproximación al proceso de distribución, y a la consecuente generación de la pobreza, que opera en la economía peruana.

## **VI. POLITICAS SOCIALES**

Definiremos la política social como aquélla que busca dos objetivos: (a) sacar a la gente de la situación de pobreza; (b) reducir los riesgos de que la gente caiga en esa situación. La política social es, entonces, mucho más que la búsqueda de un sistema de seguridad social que reduzca los riesgos de caer en la pobreza; pero también es mucho más que la promoción del desarrollo humano. Entonces, estos dos objetivos se tendrían que atacar simultáneamente con los instrumentos que tiene la política social.

El gasto público social es el principal instrumento para hacer política social. Este gasto, que incluye tanto gastos corrientes como de capital, se distribuye en cuatro rubros: salud, educación, vivienda y empleo. Estos gastos se pueden dirigir a cada uno de los objetivos mencionados arriba, aunque tienen un sesgo hacia el primer objetivo.

El total del gasto social se incrementó hasta 1980, aunque con algunas fluctuaciones. A partir de entonces, este valor ha ido decreciendo. Como resultado, el valor de 1992 apenas representa el 40% del valor de 1980. En términos de valores per cápita, la caída ha sido mucho más severa: esa proporción es 30%. Como proporción del PBI, la disminución del gasto social ha sido más moderada. Igual evolución se observa en el gasto social como proporción del gasto público, donde los años 1991 y 1992 mostraron una recuperación apreciable (Banco Central, 1989; INEI, 1993).

Otro instrumento que se podría considerar es el gasto en programas de alivio a la pobreza. Los llamados programas focalizados. La naturaleza de estos programas parece estar dirigido más al segundo objetivo. El origen de los programas focalizados se encuentra en los programas de estabilización que los distintos gobiernos aplicaron en el Perú desde fines de los años setenta. La inflación se había convertido en un problema central de la

economía y en los intentos de controlarla los gobiernos aplicaron medidas de ajuste, conocidos popularmente como "paquetes" económicos. Cada paquete consideraba un elemento de compensación para no afectar a los grupos más pobres. A medida que los paquetes se hacían más drásticos, también los programas de compensación tomaban mayor importancia. El Fujishock fue el caso extremo en cuanto a medida de ajuste; por eso mismo, estuvo acompañando de un programa también mucho más grande de compensación. Pero luego los programas de emergencia dieron paso a los programas de combate a la pobreza.

Así, a partir de 1993 el gobierno de Fujimori introdujo en el presupuesto público el rubro Gastos en Programas de Reducción de la Pobreza. El monto asignado a este rubro, como proporción del PBI, ha aumentado de 0.8% en 1993 a 1.8% en 1996 (INEI, 1996). Los principales programas que se financian con este presupuesto incluyen: el Programa del Vaso de Leche, los Comedores Populares, alimentación escolar, apoyo a la agricultura en las zonas de emergencia (de concentración de la violencia política) y los proyectos de desarrollo que financia FONCODES.

Incluyendo este rubro dirigido a la reducción de la pobreza, el gasto público social llegó a representar 40% del presupuesto aprobado por el Congreso tanto en 1995 como en 1996. Esta es una proporción que no tiene antecedente histórico en el Perú. Con estos recursos el gobierno de Fujimori espera cumplir su meta de reducir el nivel de la pobreza actual, que el gobierno considera es del orden del 50%, a 20% en el año 2010.

Se necesita ahora mostrar los resultados de las políticas sociales. Para ello utilizaremos los indicadores sociales más conocidos, bajo la restricción que la información disponible nos muestre series confiables.

Analfabetismo. En una perspectiva de largo plazo, la tasa de analfabetismo en el Perú ha disminuido sustancialmente. En 1961, esta tasa era 39% y en 1993 bajó a 13% (INEI, 1996). Ha tomado 30 años reducir a un tercio la tasa de analfabetismo de 1961. Los progresos se han dado tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, las diferencias por género siguen siendo significativas. Las tasas más altas de analfabetismo en el Perú se encuentra en las mujeres indígenas que viven en áreas rurales: 43% en 1993. Esta tasa es aun mayor en las mujeres del campo que son adultas. En efecto, el censo de 1981 mostró

que en el grupo etáreo de 40 años o más, la tasa era 80%. En un país multicultural como el Perú, el analfabetismo es un problema económico y social muy importante y posiblemente pasarán muchos años para que deje de serlo. Aunque estos datos censales no nos permiten establecer relaciones entre variaciones en la actividad económica y variaciones en la tasa de analfabetismo, su tendencia clara para el largo plazo sugiere que esta variable es inelástica a los cambios en la situación macroeconómica.

Tasa de escolaridad. Los datos indican que la tasa de escolaridad ha aumentado sostenidamente durante los últimos doce años (INEI, 1996). Sólo en los años 1991 y 1992 hubo una disminución. Estos son los años en los cuales el ingreso medio del país tuvo sus valores más bajos. Aparece así una cierta sensibilidad de este indicador a la situación macroeconómica.

Mortalidad infantil y desnutrición. La tasa de mortalidad infantil muestra una tendencia monótona a la disminución en todo el período bajo análisis (INEI, 1993). Esta variable parece no ser sensible a las variaciones en la situación macroeconómica del país. No hay series sobre desnutrición infantil. El Primer Censo Nacional de Talla de Escolares de 1993, llevada a cabo por el Ministerio de Educación, reveló la situación en cuanto a desnutrición: 48% de los niños censados sufrían de desnutrición crónica. En el medio rural esta cifra era 67% y en el urbano 35%.

Esperanza de vida al nacer. La serie disponible sólo va hasta 1993. La serie muestra un crecimiento monótono (INEI, 1996). Según esta información no parece existir relación entre la esperanza de vida al nacer y las variaciones en la situación macroeconómica.

Aunque la información sobre los indicadores sociales presentada aquí es todavía parcial, podemos derivar una cuestión analítica importante. Parece que debe hacerse una distinción entre los indicadores que son más sensibles a los cambios en el nivel de la actividad económica de aquellos que lo son en menor medida. El efecto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza tendría que tomar en cuenta la naturaleza del indicador social que se utilice para medir progreso social.

En realidad, hay que preguntarse, ¿cuáles son los factores que afectan a los indicadores sociales?; y ¿cuál es el papel que juega las variaciones en el nivel del PBI? Tal como ha sugerido Lustig (1995), no hay respuestas claras a estas preguntas y se necesita hacer investigaciones en esa dirección. Una hipótesis que podría considerarse aquí es que los indicadores sociales dependen de las innovaciones tecnológica e institucionales que se diseminan en la forma de bienes públicos. Los indicadores sociales tendrían por esta razón un grado de independencia de los indicadores económicos, al menos para variaciones en el producto que sean de corto plazo. Esta hipótesis es consistente con los datos presentados en este estudio. Pese a la drástica recesión de 1988-1992, los indicadores sociales no han empeorado, sino más bien han continuado mejorando. La excepción es la tasa de escolaridad. Las innovaciones que se introdujeron en los años setenta y ochenta han tenido una especie de ratchet effect durante esa recesión.

## **VII. SUGERENCIAS SOBRE POLITICAS**

Algunas tendencias de largo plazo tendrían que ser tomadas como parámetros para considerar los posibles escenarios del futuro. Una de ellas es la evolución demográfica. La tasa de crecimiento demográfico ha disminuido en las últimas décadas. Los cálculos en base a los censos nacionales indican que esta tasa anual ha bajado de 2.8% en el período 1961-1972 a 2.6% en el período 1972-1981 y a 2.0% en el período 1981-1993. Las proyecciones de INEI indican una tasa de 1.9% para el período 1993-1996 y de 1.7% para 1996-2000.

Las consecuencias para el mercado laboral son claras: la nueva oferta laboral seguirá un ritmo de crecimiento de cerca de 1.7% anual en los próximos años, pues no se espera que las tasas de participación sufran cambios importantes. Si a ello se une el actual stock de trabajadores en situación de exceso de oferta al mercado laboral, la necesidad de una demanda creciente de trabajo es todo un desafío para la política económica.

Una posición en la literatura económica sobre el Perú sostiene que la economía de los próximos años será similar a la que se tuvo en los años 50 y 60. Será una economía liberal y basada en los sectores primarios, donde la industria manufacturera perderá su importancia (Dancourt, 1997; Schydrowsky y Schuldt, 1997). Los datos sobre los primeros



años de la apertura no muestran esta tendencia. Las transformaciones de los años setenta, cuando la participación del sector primario bajó y la del sector manufacturero aumentó, no se ha revertido, al menos hasta ahora. Sin embargo, el argumento mencionado tiene cierto asidero si se observa no la evolución de la producción de los últimos años, sino el destino sectorial de las inversiones actuales. En efecto, según los datos de CONITE, un tercio de la inversión directa extranjera se ha dirigido a los sectores primarios, especialmente minería y energía.

La preocupación que genera un patrón de crecimiento basado en los sectores primarios es la poca creación de puestos de trabajo. Ya en la reciente expansión económica se ha visto que no se ha dado una expansión del empleo. Hay al parecer cambios importantes en la demanda de trabajo que viene de las grandes empresas, como sería el uso de tecnología ahorradora de mano de obra. Este cambio tecnológico tendría efectos aún más negativos si el crecimiento económico va a estar basado en los sectores primarios, que son relativamente menos intensivos en trabajo.

Otro factor a tomar en cuenta es el nuevo marco institucional en el que debe operar la economía peruana. Aparte de la apertura y de la competitividad internacional, hay otros factores a considerar en este nuevo marco. Por ejemplo, la economía peruana no sólo ha liberalizado el mercado de capitales, sino que es hoy una economía dolarizada, donde cerca de dos terceras partes del crédito que se otorga está en dólares. También los depósitos bancarios están en dólares en una proporción igualmente alta. Muchos precios en el mercado están denominados en dólares y deben ser pagados en dólares. Muchas empresas están endeudadas en dólares y tienen ingresos en soles, pues su clientela está en el mercado doméstico. Habría pues una coalición de grupos interesados en que no se haga una devaluación, independientemente de los efectos macroeconómicos que tal devaluación pudiera tener.

Por otro lado, no es fácil cuantificar los costos de una economía que opera con dos monedas. Tampoco es claro cómo desdolarizar la economía. Todo indica que este marco no cambiará en el Perú de los próximos años. Bajo este marco la autoridad monetaria peruana no podría regular la oferta de crédito global, independientemente de cual fuese el régimen de tipo de cambio, pues los bancos comerciales pueden dar préstamos en dólares, que

pueden conseguirlos del exterior. Como se ha mostrado arriba, en la reseña sobre la política seguida en 1996, un instrumento de política, como es la política monetaria, ha perdido potencia para afectar el nivel del producto. Al parecer, bajo este contexto, la política fiscal quedaría como el instrumento más importante.

La tasa de interés pasiva en moneda extranjera es mucho más alta que la tasa internacional. Y también es muy alta en términos reales. Es previsible que esta situación relativa y absoluta se mantenga, pues es una expresión del factor riesgo-país, el costo de transacción de otorgar créditos en el Perú, que es todavía una sociedad muy inestable.

¿Qué hacer en materia de política macroeconómica para reducir la pobreza? Si la pobreza es anti-cíclica, como este estudio lo sugiere, algunas medidas son obvias: primero, se deben aplicar medidas dirigidas a expandir la demanda de trabajo; segundo, se deben evitar las políticas recesivas; tercero, el gasto social deber ser anti-cíclico.

Este estudio también sugiere que hay que reconocer en el caso del Perú un “núcleo duro” de la pobreza, constituido por la población indígena. Aquí hay que pensar en medidas dirigidas a elevar el grado de inclusión social de estas poblaciones. Desde el punto de vista de la política macroeconómica esto significa varias cosas. Primero, mantener el crecimiento de la economía como una forma de resolver el problema de la falacia de composición. Muchos proyectos de desarrollo a nivel de bases comunitarias son exitosos a nivel individual, pero cuando se aplica a una mayor escala no son necesariamente exitosos. Muchas veces falta la expansión de la demanda. Segundo, aumentar la eficiencia del gasto social, especialmente en la educación. Un programa educativo que tenga en cuenta la diversidad cultural del Perú puede lograr no sólo el mayor aprendizaje del alumno, puede también reducir los mecanismos de exclusión social. Tercero, desarrollar los mercados, especialmente los mercados de crédito, seguros y trabajo en el medio rural. La oferta de bienes públicos es fundamental en esta tarea.

**Cuadro 1. Perú: PBI real per cápita y salarios reales, 1950 - 1996**

	PBI per cápita (1)	Salarios reales Sect. Privado (2)	Salarios reales Mínimo (3)
1950	61.4		
1955	73.3		
1960	82.6		
1965	96.2		
1970	103.7	178.2	219.4
1971	104.9	193.0	218.7
1972	104.9	207.7	231.0
1973	107.6	218.0	225.8
1974	114.6	212.4	230.0
1975	115.2	201.6	213.6
1976	114.1	185.6	196.1
1977	111.9	160.2	173.2
1978	109.2	139.4	132.0
1979	112.4	133.7	147.7
1980	114.6	141.8	182.8
1981	116.8	141.4	155.9
1982	114.1	148.7	143.3
1983	97.8	125.2	145.8
1984	99.4	111.5	116.2
1985	100.0	100.0	100.0
1986	107.1	130.5	103.0
1987	113.6	139.6	113.9
1988	102.0	91.0	84.0
1989	88.3	61.2	44.6
1990	81.7	43.8	39.5
1991	82.2	52.5	27.5
1992	78.1	50.7	28.8
1993	82.0	54.1	20.2
1994	91.2	64.2	26.5
1995	96.3	59.2	27.0
1996	97.3	56.4	24.5

Fuente: INEI, Compendio estadístico (varios años) e Instituto Cuanto, Perú en números (varios años). Datos para 1996, estimados del Banco Central.

**Cuadro 2. Perú: Distribución v descomposición de la pobreza. 1985-86 v 1994**

DOMINIOS	DISTRIBUCION DE LA POBREZA (%)		INCIDENCIA DE POBREZA (%)		PARTICIPACION DE LA POBLACION TOTAL (%)		CONTRIBUCION AL CAMBIO DE LA POBREZA
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	
Lima Metropolitana	4.7	13.5	4.4	15.3	27.5	29.5	38.9
Costa Urbana	12.4	16.3	18.9	28.8	16.8	19.0	21.6
Costa Rural	5.6	4.9	28.7	40.6	5.0	4.1	7.7
Sierra Urbana	6.2	16.4	12.4	33.3	12.9	16.5	35.1
Sierra Rural	61.3	34.1	61.6	58.9	25.7	19.4	-9.1
Selva Urbana	2.1	5.4	7.8	29.3	7.0	6.1	19.5
Selva Rural	7.8	9.4	39.5	58.8	5.1	5.4	12.7
Total	100.0	100.0	25.8	33.5	100.0	100.0	126.6

Nota: Línea de la pobreza: US \$ 20 / mes de gasto de alimentos per capita

Fuente: Encuesta de Hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV)

**Cuadro 3. Peru: Distribución v descomposición de la pobreza. 1985-86 v 1994**

SEXO DEL JEFE DEL HOGAR	DISTRIBUCION DE LA POBREZA (%)		INCIDENCIA DE POBREZA (%)		PARTICIPACION DE LA POBLACION TOTAL (%)		CONTRIBUCION AL CAMBIO DE LA POBREZA
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	
Hombre	83.7	86.0	26.1	34.9	82.8	82.6	94.5
Mujer	16.3	14.0	24.4	27.0	17.2	17.4	5.6
Total	100.0	100.0	25.8	33.5	100.0	100.0	100.2

Nota: Línea de la pobreza: US \$ 20 / mes de gasto de alimentos per capita

Fuente: Encuesta de Hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV)

**Cuadro 4. Perú: Distribución v descomposición de la pobreza: 1985-86 v 1994**

DOMINIOS	DISTRIBUCION DE LA POBREZA (%)		INCIDENCIA DE POBREZA (%)		PARTICIPACION DE LA POBLACION TOTAL (%)	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Lima Metropolitana	8.8	15.5	12.9	21.0	27.5	29.5
Costa Urbana	15.7	17.1	37.1	36.1	16.8	19.0
Costa Rural	7.0	5.1	55.8	49.6	5.0	4.1
Sierra Urbana	8.4	16.3	26.2	39.6	12.9	16.5
Sierra Rural	49.5	31.8	77.0	65.4	25.7	19.4
Selva Urbana	3.0	5.4	17.0	35.4	7.0	6.1
Selva Rural	7.6	8.8	60.1	65.4	5.1	5.4
Total	100.0	100.0	40.0	40.0	100.0	100.0

Nota: Línea de la pobreza: hasta percentil 40 de la distribución del gasto de alimentos per capita anual

Fuente: Encuesta de Hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV)

**Cuadro 5. Perú: Distribución v descomposición de la pobreza: 1985-86 v 1994**

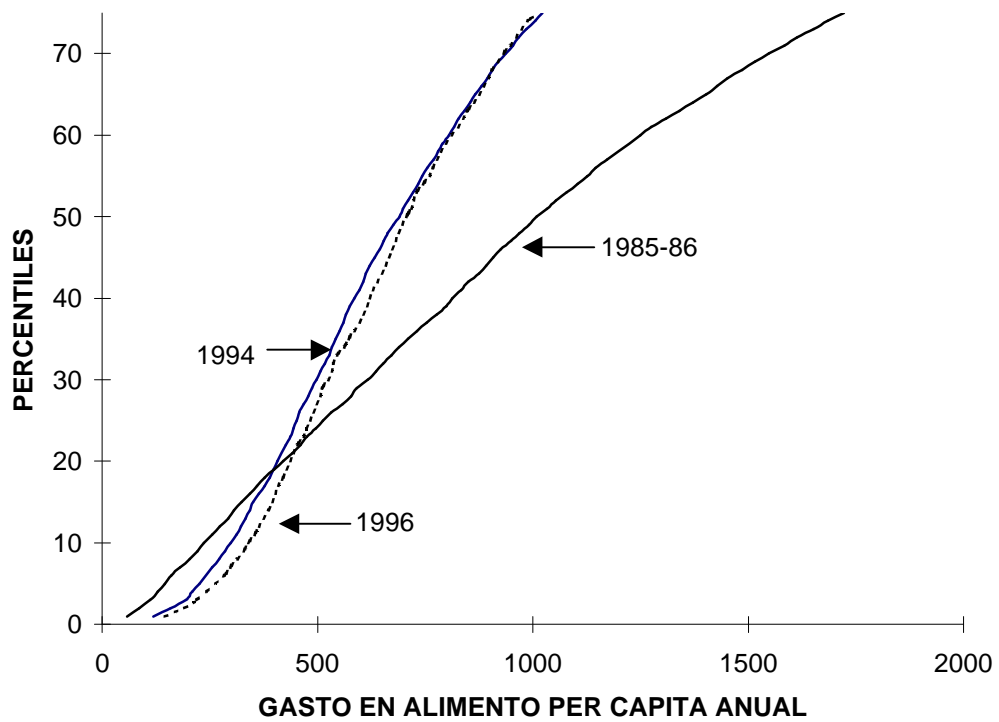
SEXO DEL JEFE DEL HOGAR	DISTRIBUCION DE LA POBREZA (%)		INCIDENCIA DE POBREZA (%)		PARTICIPACION DE LA POBLACION TOTAL (%)	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Hombre	82.8	85.0	40.0	41.2	82.8	82.6
Mujer	17.2	15.0	40.0	34.5	17.2	17.4
Total	100.0	100.0	40.0	40.0	100.0	100.0

Nota: Línea de la pobreza: hasta percentil 40 de la distribución del gasto de alimentos per capita anual

Fuente: Encuesta de Hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV)

**Figura A**

**PERU: DISTRIBUCION DE FRECUENCIAS ACUMULADA  
DEL GASTO EN ALIMENTOS  
PER CAPITA ANUAL DEL HOGAR, DATOS DE LAS  
ENNIV 1985-86, 1994 Y 1996  
(Soles constantes, Lima Metropolitana 1994=100)**



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altamirano, Teófilo

1996 Migración: El fenómeno del siglo. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dancourt, Oscar

1997 Structural Reforms and Macroeconomic Policy in Peru: 1990-1996. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza.

1997 Informe de coyuntura: Perú 1996, Serie Documentos de Trabajo No. 9, Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú. Lima.

Figueroa, Adolfo

1996 Teorías económicas del capitalismo. Segunda edición corregida. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Figueroa, Adolfo, et al.

1996a Social Exclusion and Inequality in Peru. Geneva: Insitute for Labour Studies.

Lustig, Nora.

1995 Introduction in N. Lustig (ed.). Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram.

1998 Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy. Macmillan Press.

Schydlofsky, Daniel y Jurgen Schuldt.

1996 Modelo económico peruano de fin de siglo. Alcances y Límites. Lima: Fundación F. Ebert.

Webb, Richard.

1977 Government Policy and the Distribution of Income in Peru. Cambridge, USA: Harvard University Press.

### Fuentes Estadísticas

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Varios años. Memoria. Lima.

Banco Central de Reserva del Perú. Varios números. Nota Semanal. Lima.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 1989. Perú: Compendio estadístico del sector público financiero. Lima.

Cuánto. Varios años. Perú en números. Lima.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Varios años. Compendio Estadístico. Lima.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Varios años. Boletín anual de índices de precios. Lima.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Los ciclos económicos en el Perú 1950-1995. Lima.

Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV), 1985-1986, 1991, 1994 y 1996 (Base de datos).