

Lineamientos de protección social: El caso peruano

César Patricio Bouillon y Gustavo Yamada

**Banco Interamericano de Desarrollo
31 de julio de 2000
Washington D.C.**

Los autores agradecen la excelente asistencia de José Luis Montes en la preparación de parte de la información estadística, de Esteban Rodarte e Ignacio Sánchez en la presentación de la información y la preparación de los apéndices y de Daniel Myers y Frederick Sagel en la presentación del documento. Asimismo, agradecemos los útiles comentarios de Amanda Glassman, Ferdinando Regalia y Ruy Lama a una versión preliminar de este documento. Las opiniones vertidas en este documento son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Indice

Introducción

Resumen ejecutivo

Capítulo 1: Macroeconomía y protección social

Capítulo 2: Aspectos fiscales de la protección social

Capítulo 3: Desastres naturales y protección social

Capítulo 4: Riesgos de desempleo y protección social

Capítulo 5: La red de protección social

Bibliografía

Apéndice 1: Perfil de la pobreza en el Perú

Introducción

El presente documento realiza un análisis breve y selectivo de los mecanismos de protección social en el Perú, basado en el análisis y las recomendaciones del libro *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento* (BID, 2000) y en la información disponible para el caso peruano. El objetivo central del documento es doble, por un lado, se trata de destacar los campos de mayor avance en cuanto a políticas de protección social en el Perú en los últimos diez años. Por otro lado, se trata de identificar las áreas en las que se puede mejorar la política pública con el fin de reducir la vulnerabilidad económica de los pobres frente a los shocks adversos tales como las crisis macroeconómicas, los desastres naturales y la pérdida del empleo.

Proteger a los pobres es deseable, no sólo por razones de equidad social, sino también por razones de eficiencia económica. El potencial de crecimiento de la economía en su totalidad se beneficia con incrementos en el capital humano y una selección de actividades productivas de alto rendimiento y un nivel de riesgo adecuado. La ausencia de mecanismos de protección social puede llevar a individuos a tomar decisiones que disminuyen su acumulación de capital humano (como por ejemplo, sacar a niños de la escuela ante caídas importantes de ingresos), o a escoger actividades productivas de bajo rendimiento y bajo riesgo (para evitar oscilaciones bruscas en los ingresos). Este tipo de conducta reduce el potencial de crecimiento de la economía en su totalidad.

Las consecuencias negativas de los shocks, tanto en los pobres, como en la economía en su totalidad, obligan a contar con estructuras para proteger a los pobres de dichos shocks. En este sentido, la protección social se define en este estudio como “las intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto de estos sucesos repentinos en los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres, así como en las tendencias del desarrollo a largo plazo” (tomada de BID, 2000, pág. 1). Las intervenciones no sólo incluyen medidas en el mercado laboral, redes de protección social, sistemas de pensiones y fondos para desastres que ayuden a las familias y a los individuos a enfrentar shocks; si no también incluyen intervenciones a niveles más macro como políticas fiscales sanas y regulaciones en el mercado financiero que prevengan la crisis de una economía en su totalidad.

Los pobres requieren una especial ayuda para hacer frente a los shocks, tanto sistémicos, como ideosincráticos dado que ellos tienen una vulnerabilidad más alta ante estos fenómenos. La alta vulnerabilidad de los pobres se origina en su poco acceso a los sistemas públicos de seguridad social, explicado por su condición de autoempleados o empleados en el sector informal. Una estrategia que compense esta falta de acceso para brindar a los pobres protección social frente a shocks debe cumplir un conjunto de requisitos claves, ya detallados en BID, 2000. Primero, se debe garantizar niveles mínimos de consumo y acceso a servicios básicos para evitar que la pobreza transitoria se vuelva permanente y proteger a la población permanentemente incapaz de sostenerse. Segundo, se debe reforzar la base de activos de los más pobres para reducir su vulnerabilidad frente a shocks y evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza, por

medio de la acumulación de capital humano y físico. Tercero, se debe asegurar la inversión continua en capital humano durante períodos de crisis con el fin de evitar la disminución permanente de la capacidad para generar ingresos. Finalmente, es necesario reducir la exposición al riesgo de los pobres para mejorar el perfil de rendimiento-riesgo de sus decisiones económicas.

El Perú ha logrado en la última década estabilizar su economía y elevar la tasa de crecimiento económico lo que ha permitido una reducción de las tasas de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo el número de pobres y pobres extremos es aún elevado en el país. Consciente de esta situación, el gobierno ha realizado importantes esfuerzos para aumentar el gasto social y el gasto en programas de alivio a la extrema pobreza, casi duplicando el primero de ellos en términos reales desde comienzos de la década. El gobierno también ha puesto en marcha mecanismos de política fiscal que aseguran un carácter menos pro cíclico de la misma y garantizan niveles mínimos de gasto en programas de alivio a la pobreza y en servicios sociales básicos. Si bien estos esfuerzos han dado resultados positivos, es posible mejorar significativamente la eficacia del gasto social, dado que existen problemas en el diseño y la coordinación de los múltiples programas sociales. El análisis de los programas y, en general, de la estrategia de alivio a la pobreza del gobierno bajo la óptica de la protección social brinda una nueva perspectiva para mejorar la eficiencia en el uso y asignación de los recursos del Estado.

El presente documento se concentra en 5 áreas importantes de la estrategia de protección social en el Perú: el manejo macroeconómico destinado a promover la estabilidad y el crecimiento económico (capítulo 1), las políticas fiscales orientadas a garantizar niveles adecuados de gasto en programas sociales (capítulo 2), la protección frente a los desastres naturales (capítulo 3), la protección frente a riesgos de desempleo (capítulo 4) y finalmente, un análisis de los programas sociales de alivio a la pobreza evaluados bajo la óptica de la protección social (capítulo 5) ¹.

Los autores del estudio desean expresar su agradecimiento a un grupo de colegas que generosamente nos brindaron su tiempo para realizar entrevistas sobre diversos aspectos de la protección social en el Perú. Entre ellos se encuentran Mario Arróspide, George Baldino, Victoria Bedoya, Juan Chacaltana, César Chanané, Elena Conterno, Elisabeth Cornejo, Rafael Cortez, Santiago Cueto, Adrian Fajardo, Fernando García, Josephine Gilman, Amanda Glassman, Carmen Gutierrez, Maximo Jeria, Michael Kaiser, Gabriel Ortiz de Zevallos, Jaime Saavedra, Roberto Servat, Nelson Shack, Walter Soto, Enrique Vásquez, Jaime Vargas, Edgar Zamalloa y Odette Zamalloa.

¹ El documento no analiza el caso de pensiones de jubilación ni la protección social frente a riesgos de salud.

Resumen Ejecutivo

Aspectos Macroeconómicos de la Protección Social

La recuperación en las tasas de crecimiento de la economía peruana en la década del noventa permitió una reducción significativa en el porcentaje de pobres en el país de 57.4 por ciento en 1991 a 50.7 por ciento en 1997. Simulaciones muestran que una tasa de crecimiento sostenida y estable en el futuro, sin deterioros en la distribución del ingreso permitiría sustanciales reducciones en las tasas de pobreza. Para lograr esto es deseable reducir la volatilidad del crecimiento, dado que los periodos de crisis tienen efectos negativos en la pobreza más difíciles de revertir que los periodos de crecimiento.

Como se menciona en el capítulo 1, para reducir la volatilidad del crecimiento macroeconómico es importante reducir la vulnerabilidad de la economía frente a los factores externos. Los años 90 han traído un nuevo tipo de riesgo de crisis a la región, centrada en la restricción de la disponibilidad de capitales externos de corto plazo en la región. El capítulo 1 señala que, además de políticas fiscales y monetarias disciplinadas, se necesita de elevados niveles de reservas internacionales para reducir la vulnerabilidad antes señalada. Es más, en el contexto de los nuevos tipos de crisis de “contagio financiero internacional”, estos niveles de reservas deben calcularse no sólo con respecto a las necesidades de la balanza comercial sino también con respecto al total de pasivos externos de corto plazo de la economía (tanto del sector público como del sector privado). El capítulo también analiza el vínculo entre los requerimientos de encaje en moneda extranjera y el nivel de reservas internacionales, y el rol que jugó el manejo de ambas variables durante la crisis de liquidez ocasionada por la crisis rusa.

Además del uso de los instrumentos de política descritos en el párrafo anterior, es necesario continuar con las reformas y el proceso de modernización del sistema financiero, para reducir el riesgo país y aumentar el grado de calificación de inversión del sistema financiero. La profundización del mercado doméstico de capitales y la reducción de la exposición cambiaría de la economía son convenientes para reducir la vulnerabilidad de la economía frente a factores externos y para motivar el flujo de capitales de mediano y largo plazo, necesarios para asegurar en crecimiento sostenido de la economía.

Aspectos fiscales de la protección social

El segundo capítulo del documento analiza los aspectos fiscales de la protección social. Si bien el gobierno ha implementado desde inicios de la década del noventa una políticas fiscal y monetaria muy disciplinadas, que contribuyeron notablemente a la estabilización de la economía y a la recuperación del crecimiento, todavía es necesario reducir la conducta pro cíclica del gasto fiscal y proteger el gasto social en periodos de ajuste.

El Perú ha avanzado en el objetivo de mantener la disciplina fiscal y garantizar un nivel de gasto adecuado en sectores sociales frente a periodos de crisis. La Ley de Prudencia y

Transparencia Fiscal, aprobada a fines de 1999 debe garantizar una reducción permanente de los desequilibrios fiscales en el país y establece la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal con el fin de reducir la conducta pro cíclica del gasto fiscal. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal establece que los recursos del Fondo de Estabilización sólo podrán ser utilizados en periodos de caídas sustanciales en los ingresos fiscales para cubrir gastos de programas focalizados destinados al alivio a la pobreza. El gobierno también ha creado un primer Plan de Contingencia Social para expandir la acción social a aquellas zonas que experimenten caídas drásticas de consumo o ingresos en tiempos de crisis. El segundo capítulo presenta la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal, y el Plan de Contingencia, analizando los beneficios que ellos brindan para la protección social y además hace un breve análisis del gasto social en el país y de los programas que deben ser protegidos en tiempos de ajuste.

A fin de hacer un mejor uso de los escasos recursos fiscales, se debe complementar las acciones en el ámbito de la política fiscal con una mejora de la focalización del gasto social orientándola más a la población pobre, un incremento de la cobertura del gasto social en la población pobre sobretodo la pobre extrema, una racionalización y consolidación de los múltiples programas sociales a fin de eliminar su superposición entre sí y con los programas privados en la atención a las mismas poblaciones objetivo, un análisis comprensivo de costo-efectividad de los programas y un plan sistemático de evaluaciones de impacto a fin de decidir por el mantenimiento o expansión de los mejores programas y el desfase de los programas con menor impacto en la reducción de la pobreza. La urgencia de estas reformas adicionales se revela cuando se considera que el nivel de gasto social en el Perú todavía no ha terminado de recuperar los montos absolutos y relativos al PBI alcanzados a principios de los ochenta, tiene límites precisos en su crecimiento real futuro (dado que el gasto público total sólo podrá crecer como máximo dos puntos porcentuales reales por año) y tiene que atender temas prioritarios que necesitan de una cantidad importante adicional de recursos (como por ejemplo, el aumento de la calidad de la educación pública para garantizar un mayor crecimiento económico y una mayor movilidad social).

Desastres naturales y protección social

El Perú es un país altamente expuesto al riesgo de desastres naturales dado el paso de la Corriente del Niño frente a sus costas y su localización en una zona altamente sísmica. Los desastres naturales causan cuantiosos daños materiales y personales y tienen efectos perniciosos sobre la pobreza, tanto por el hecho de que los pobres presentan riesgos más altos de ser víctimas de los desastres, como por el hecho de que ellos tienen una situación más precaria para sobrellevar los desastres una vez ocurridos.

Como se detalla en el capítulo tres del documento, en el Perú es necesario contar con una instancia pública con recursos y autoridad suficiente para coordinar los esfuerzos de las distintas entidades estatales destinados a brindar protección social a la población en general, y a los estratos más pobres de la sociedad, en particular, contra los desastres naturales. Esta entidad debe estar encargada de evaluar los riesgos de desastres en las distintas zonas del país, coordinar las labores de prevención con las distintas instancias

públicas, coordinar las labores de asistencia luego de ocurrido el desastre y planificar las labores de reconstrucción con los diversos organismos gubernamentales.

Aspectos laborales de la protección social

Una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza debe incluir mecanismos de protección social apropiados para evitar drásticas caídas en el ingreso de los pobres (y de aquellos que se encuentran cerca de la línea de pobreza) ocasionadas por períodos de desempleo. El desempleo suele tener fuertes efectos sobre el bienestar inmediato de los pobres (debido a las reducciones en el consumo presente) y afectar también sus posibilidades de superar permanentemente la pobreza (al recurrir al subempleo de baja productividad como opción laboral, vender activos y poner en riesgo las inversiones en el capital humano de sus hijos).

El capítulo 4 analiza los mecanismos de protección existentes contra el riesgo de pérdida de empleo en el Perú. La protección contra el desempleo en el Perú se centra en el empleo asalariado formal por medio de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). La CTS tiene una serie de aspectos que pueden ser mejorados. Entre ellos está la posibilidad de eliminar la libre disponibilidad de 50 por ciento del fondo para asegurar la intangibilidad de los recursos acumulados hasta el fin de la relación laboral, con el objetivo de fortalecer su capacidad de protección contra el desempleo. También se debe eliminar la facultad que tiene los trabajadores para otorgar a las empresas la prerrogativa de retener y utilizar los recursos de sus CTS. La probabilidad de recuperar los recursos de la CTS en el caso de quiebra de estas empresas es baja. Actualmente los trabajadores a tiempo parcial no son sujetos a la CTS, esta regulación debe ser también mejorada para que todos los trabajadores asalariados formales tengan acceso al sistema. Finalmente es necesario disminuir la incidencia del doble beneficio que significa la superposición de la indemnización por despido arbitrario y la CTS, hecho que reduce la demanda por trabajadores e induce a una sustitución de contratos permanentes por contratos a plazo fijo.

La CTS tiene una cobertura muy baja para los trabajadores pobres que se encuentran empleados en el sector informal o auto empleados. Es poco probable poder expandir el sistema a este tipo de trabajadores dada su limitada capacidad de ahorro y su enorme valoración de ingreso y consumo presente. Las alternativas de protección social contra el desempleo de los pobres que existen en el Perú son los programas de empleo temporal focalizados y los programas de seguridad alimentaria. Los programas públicos de infraestructura generan un volumen apreciable de empleos temporales, sobre todo en las zonas rurales. En las zonas urbanas, las redes de asistencia alimentaria cumplen un rol importante de protección social contra el desempleo de los trabajadores en pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, habría que evaluar detalladamente si el pago parcial por la alimentación recibida en muchos comedores puede ser una barrera a la protección social contra caídas sustanciales de ingresos en los grupos más pobres de la sociedad peruana.

Además de la reforma de la CTS, el gobierno ha desarrollado una serie de esfuerzos para mejorar las condiciones del mercado laboral. El primero de ellos ha sido la modernización de la legislación laboral permitiendo horarios y remuneraciones flexibles centradas en proteger al trabajador y no al empleo mismo, disminuyendo sustancialmente los costos de despido. El gobierno también ha puesto en marcha programas para el desarrollo de la microempresa que merecen ser evaluados detalladamente. Si bien los esfuerzos para mejorar el capital humano de la mano de obra en el Perú se centran en los niños y jóvenes que actualmente se encuentran siguiendo la educación formal, es necesario robustecer la empleabilidad de los que ya salieron del sistema. Para esto, se necesita promover un proceso permanente de capacitación laboral al que muchos pobres no tienen acceso por falta de recursos. En este sentido el Estado debería ampliar el acceso a esta capacitación por medio de préstamos y becas, y expandir programas que han demostrado ser efectivos para aumentar la inserción laboral, tales como el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent).

La Red de Protección Social en el Perú

El gobierno peruano ha realizado un gran esfuerzo para poner en marcha y sostener programas sociales de alivio a la pobreza. Ejemplos de ello son el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado en el año 1991 para financiar proyectos de infraestructura social, económica y productiva en comunidades de pobreza y pobreza extrema; y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), creado en 1992 para otorgar asistencia alimentaria en zonas rurales y urbano marginales. El gobierno destina un alto porcentaje de los recursos fiscales a programas de alivio a la pobreza. Desde inicios de la década de los noventa, el gobierno gastó alrededor de 5,200 millones de dólares en programas de alivio a la pobreza.

Existe un conjunto de programas que deben continuar por el rol que cumplen, tanto en el combate a la pobreza estructural, como al brindar protección social a los grupos más vulnerables frente a shocks imprevistos. Dentro de este grupo se encuentran programas que elevan el capital humano de las poblaciones objetivo (programas de combate a la desnutrición o de promoción de la asistencia escolar) y los programas de construcción de infraestructura básica, económica y social en zonas de extrema pobreza. Sin embargo, otro grupo de programas debe ser racionalizado o desfasado por sus fallas en focalización, errores en el diseño y superposición entre sí.

Dicha racionalización daría pie a un ahorro importante de recursos que debería ser utilizado, en primer lugar, para la extensión de la cobertura a la población pobre no atendida y, en segundo lugar, en la posible implementación de programas de desarrollo humano focalizado en las familias de pobreza extrema a fin de lograr un sistema comprensivo de protección social en el Perú. Este sistema no sólo va a compensar a los pobres extremos por caídas substanciales en el ingreso y en el consumo frente a shocks imprevistos, sino que también va a elevar de forma permanente la capacidad de esta población para hacer frente a este tipo de shocks al aumentar su acervo de capital humano.

Los programas de desarrollo humano focalizados transfieren recursos a la población en extrema pobreza, pero la transferencia está condicionada a la asistencia escolar y a la realización de atenciones preventivas de salud. El estado ejecuta actualmente programas de mejoramiento, tanto de la oferta, como de la demanda de servicios sociales básicos. La idea de implementar un programa de desarrollo humano focalizado debe ser cuidadosamente evaluada tomando en cuenta la existencia de este tipo de intervenciones, para evitar una duplicidad de funciones.

Capítulo 1: Macroeconomía y Protección Social

Como la mayoría de países latinoamericanos, el Perú aplicó un conjunto de reformas estructurales a comienzos de la década de los noventa con el fin de eliminar un proceso hiperinflacionario, una caída dramática en los ingresos fiscales y una caída abrupta del Producto Bruto Interno. Las reformas incluyeron la eliminación del control de precios, tasas de interés y tipo de cambio; la reducción de aranceles, la eliminación de restricciones para-arancelarias al comercio internacional; la promoción de los derechos de propiedad y la privatización de gran parte del aparato productivo estatal. El gobierno peruano también realizó importantes reformas en el sector financiero, entre las cuales destacan la eliminación de las restricciones a las transacciones financieras con el exterior; la privatización de bancos comerciales de propiedad del estado; la eliminación de la intervención estatal en la asignación de créditos; el refuerzo a la supervisión bancaria y del mercado de capitales; y la introducción de fondos privados de pensiones.

Cuadro 1.1

Shocks externos y climáticos y evolución de indicadores macroeconómicos en el Perú 1997 – 1999

	1997	1998	1999
Crecimiento del PBI (%)	6.9	0.3	3.8
Inflación (%)	6.5	6.0	3.7
Déficit del Sector Público no financiero (% PBI)	-0.1	0.7	-2.7
Cuenta corriente de la Balanza de Pagos (% PBI)	-5.0	-6.0	-3.6
Superávit de cuenta de Capitales de corto plazo de la Balanza de Pagos y errores y omisiones (% PBI)	4.0	0.0	-3.2
Liquidez moneda nacional (variaciones porcentuales)	18.8	-8.2	1.4
Liquidez moneda extranjera (variaciones porcentuales)	7.6	10.7	20.1
Liquidez moneda total (variaciones porcentuales)	11.2	3.9	14.0
Crédito del sistema financiero al sector privado (% PBI)			25.3
Tasa de interés (pasiva MN, %)	10.3	10.9	11.8
Tasa de interés (pasiva ME, %)	5.5	5.1	5.1
Depreciación del tipo de cambio real (%)		12.6	7.0

Fuente: BCR.

Las reformas estuvieron acompañadas de políticas monetaria y fiscal muy disciplinadas. El gobierno adoptó un régimen cambiario flotante con intervención, utilizando un ancla monetaria para reducir la inflación. La política fiscal puso énfasis en la elevación de la presión tributaria y la disciplina del gasto público. El conjunto de reformas de mercado y la disciplina fiscal y monetaria lograron los objetivos básicos del gobierno de estabilizar la economía e iniciar un proceso de crecimiento sostenido. A pesar de estos logros, el país se vio afectado por un conjunto de *shocks* externos y climatológicos a fines de 1997 y durante 1998.

La crisis asiática implicó una reducción del crédito a la región por contagio financiero y disminuyó los precios de la mayoría de minerales y productos agrícolas exportados por el

país; el Niño afectó la actividad pesquera, la agricultura y destruyó gran parte de la infraestructura económica y social en las zonas afectadas; la crisis rusa redujo marcadamente las líneas de crédito del exterior al sistema bancario y a los grupos empresariales. El crecimiento sigue siendo aún muy volátil (la volatilidad del producto en los años noventa ha sido una de las más altas de la región, superada únicamente por Brasil). Parte importante de esta volatilidad está asociada a la variabilidad de los términos de intercambio, que explica 30 por ciento de la varianza del PBI (World Bank, 2000b). El cuadro 1.1 reseña la evolución de los distintos indicadores macroeconómicos de la economía en los últimos tres años.

Como lo señala el libro *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento* (BID, 2000), en la década de los noventa se ha observado un tipo de crisis distinto al experimentado en décadas previas en la región latinoamericana. Las causas de estas nuevas crisis ya no se centran en políticas fiscales y monetarias irresponsables, sino en drásticos cambios en los flujos de capitales invertidos en la región, los cuales se han vuelto cuantiosos y volátiles. Los efectos de la volatilidad de estos flujos se exageran en el contexto de sistemas bancarios débiles y de regulación financiera inadecuada. La discusión en la región acerca de cómo evitar las crisis se ha centrado en el debate sobre qué mecanismos son los más acertados para reducir los efectos desestabilizadores de la volatilidad inherente de los flujos de capital (Hausman, et. al., 1999). Este capítulo enfoca su discusión en los mecanismos que utiliza la política económica peruana para reducir la vulnerabilidad de la economía frente a la volatilidad de los flujos externos (tanto en la balanza comercial como en la balanza de capitales). El siguiente capítulo analiza en detalle la política fiscal peruana y su relación con la protección social.

Crecimiento económico y pobreza en el Perú

Los logros en el combate a la inflación, la estabilidad y el crecimiento económico en el Perú reseñados en los párrafos precedentes se han reflejado en una disminución sostenida de la pobreza en el país. Como lo señala el cuadro 1.2, de acuerdo a la Encuesta de Hogares del Instituto Cuanto, la pobreza moderada se redujo de un 57.4 por ciento en 1991 a un 50.7 por ciento en 1997 y la pobreza extrema se redujo de un 26.8 por ciento en 1991 a un 14.7 por ciento en 1997. Por otra parte, de acuerdo al INEI, la pobreza medida por el ingreso disminuyó de 52.3 por ciento en 1993 a 40.3 por ciento en 1998.

La pobreza en el Perú sigue un comportamiento claramente anticíclico. Las mejoras en los indicadores de pobreza de los años noventa estuvieron precedidas por un grave deterioro de los ingresos de la población producto de la crisis de fines de los años ochenta. Como lo muestran cálculos de Escobal, Saavedra y Torero (1999), la incidencia de la pobreza disminuyó alrededor de 21 puntos porcentuales entre 1971-1972 y 1985, la tasa de pobres calculada por estos autores pasó de 64 por ciento a 43.1 por ciento en este periodo. Luego de este descenso, la pobreza creció abruptamente producto de la grave crisis económica de fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, llegando a alcanzar 59 por ciento en 1991. Con la recuperación del crecimiento en la economía, la pobreza disminuyó a un 51 por ciento en el año 1996.

Las mejoras en el ámbito macroeconómico durante la década de los noventa se reflejaron en una disminución del subempleo en el país. Sin embargo no han logrado reducir el desempleo que durante el año 1998 se mantenía ligeramente por encima del nivel de 1991, ni han generado mejoras en el nivel promedio de salarios reales (remuneraciones de obreros), los cuales disminuyeron alrededor de 9 puntos porcentuales entre 1991 y 1998. Los sueldos reales (remuneraciones de empleados) sí experimentaron una mejora, incrementándose casi 30 puntos porcentuales entre 1991 y 1998².

Cuadro 1.2

Crecimiento del PBI, pobreza e indicadores del mercado laboral en Perú: 1991 – 1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crecimiento del PBI (%)	2.8	-1.4	6.4	13.1	7.3	2.4	6.9	0.3
Incidencia de la Pobreza (%)								
Instituto Cuanto (Gasto)	57.4	n.a.	n.a.	53.4	n.a.	n.a.	50.7	n.a.
INEI (Gasto)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	37.6	37.3
INEI (Ingreso)	n.a.	n.a.	52.3	n.a.	47.8	47.4	43.5	40.3
Incidencia de la Pobreza extrema (%)								
Instituto Cuanto (Gasto)	26.8	n.a.	n.a.	19.0	n.a.	n.a.	14.7	n.a.
INEI (Gasto)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15.9	15.6
Desempleo ^{1/}								
Lima Metropolitana Urbana	6.0	9.6	10.3	9.1	7.9	7.1	8.6	6.6?
	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7.0	7.7	7.6
Subempleo								
Lima Metropolitana ^{1/}	57.5	49.4	51.7	46.9	40.4	41.9	39.0	n.a.
Urbano ^{2/}	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	41.8	44.1
Remuneraciones ^{3/}								
Sueldos reales (1991=100)	100.0	105.1	122.0	145.7	134.8	127.2	127.1	130.2
Salarios reales (1991=100)	100.0	97.6	95.9	111.9	100.0	92.5	91.9	91.5

1/Lima Metropolitana, Fuente MTPS-INEI. Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre

2/ INEI (1999), *Perú: Niveles de Vida y Pobreza, 1998*.

3/ Lima Metropolitana. Hasta 1995 la encuesta se hacía bimensualmente y a partir de 1996 es trimestral. Fuente: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION SOCIAL, Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional. Encuesta de Sueldos y Salarios en Lima Metropolitana a Empresas.

² La evolución de los sueldos y salarios ha sido calculada en base a encuestas a empresas de 10 o más trabajadores, por lo tanto se refieren al sector formal.

La creación de empleo, producto del crecimiento económico experimentado por la economía en los últimos diez años ha sido el principal factor detrás del descenso de la pobreza extrema y la pobreza moderada que muestran las encuestas de hogares (Banco Mundial, 1999, capítulo 4). La disminución del subempleo que muestra el cuadro 1.2 y el aumento en las tasas de participación laboral han permitido una reducción importante en las tasas de pobreza a pesar de la disminución en el promedio de los salarios reales. De esto se deduce que la recuperación de una tasa de crecimiento sostenido en los próximos años es vital para la estrategia de combate a la pobreza en el país. Simulaciones del Banco Mundial utilizando la ENNIV de 1997 muestran que una tasa de crecimiento del PBI per cápita de 3 por ciento, sostenida por cinco años lleva a una reducción en el número de pobres extremos de 25 por ciento.

La simulación presentada en el párrafo anterior asume que el nivel de desigualdad permanece constante. Bajo el supuesto de un aumento en la desigualdad, los beneficios del crecimiento sobre la reducción de pobreza extrema se verían considerablemente reducidos. Por el contrario, mejoras en la equidad elevarían los efectos beneficiosos del crecimiento en la reducción de los niveles de pobreza. De acuerdo con Escobal, Saavedra y Torero (1999), la dispersión del ingreso en el Perú se ha reducido sostenidamente desde principios de la década de los setenta, el coeficiente de Gini se redujo de 0.55 en 1971-1972 a 0.38 en 1996. La disminución en el coeficiente ha sido parsimoniosa y no parece estar correlacionada con los ciclos económicos sino más bien con una mejora en la distribución de dos activos importantes: la tierra y el capital humano.

De acuerdo con las simulaciones del Banco Mundial, la distribución sectorial del crecimiento es importante para medir su impacto en reducción de pobreza. El crecimiento concentrado en la agricultura y la construcción tiene un impacto mucho mayor en reducción de pobreza que el crecimiento concentrado en el sector servicios. Similarmente, el crecimiento tendrá impactos mayores en la reducción de pobreza si se centra en las actividades del sector rural, tanto agrícolas como no agrícolas. En este sentido, políticas macroeconómicas que no discriminen contra estos sectores y reformas institucionales pendientes para el sector agrícola deben ser implementadas. Por otro lado, programas de inversión pública enfocados en el desarrollo de la infraestructura productiva de estos sectores y en la mejora de la productividad de los pequeños productores agropecuarios deben mantenerse y mejorarse.

La desaceleración del crecimiento experimentada por la economía en el año 1998 parece haber reducido la tasa de reducción de la pobreza anual, si se comparan los datos del INEI con los de Cuanto (según el INEI, entre 1997 y 1998 la pobreza se redujo 0.8 por ciento, según Cuanto, la tasa promedio de reducción anual de la pobreza entre 1991 y 1997 fue de 1.8 por ciento). La crisis impactó en el mercado de trabajo por medio de un aumento en el subempleo y si bien no se ven cambios en los datos anuales para 1998, las series de empleo trimestrales, mostradas en el capítulo 4 señalan un aumento del desempleo en el segundo trimestre de 1999. De acuerdo con datos anuales del INEI (1999), el subempleo se elevó en más de 2 puntos porcentuales entre 1997 y 1998. El aumento en el subempleo se dio por un incremento en el subempleo invisible (medido por ingresos) más que por un aumento en el subempleo visible (medido por horas trabajadas)

el cual disminuyó ligeramente. El capítulo 4 también muestra que si bien tradicionalmente en el Perú los efectos de shocks macroeconómicos en el mercado laboral se han dado por medio de ajustes en los ingresos más que en los niveles de empleo, con el proceso de reformas y la notable reducción de la inflación se ha elevado el grado de ajuste a crisis macroeconómicas por medio de cambios en el empleo. Este aspecto se analiza con más detalle en el capítulo 4 y se presentan algunas recomendaciones para mitigar el impacto del desempleo sobre los más pobres.

Reservas internacionales, sistema financiero y shocks externos

Como es posible apreciar en el cuadro 1.1, a pesar de la disciplina monetaria y fiscal seguida por el gobierno la economía es vulnerable a los *shocks* externos y climáticos. De la anterior sección se deduce que un crecimiento estable y sostenido, es condición indispensable para lograr reducciones sostenidas en la pobreza. El nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados, tanto de comercio de bienes y servicios como de transacciones de capital, adoptado por muchos países de la región, puede incrementar la vulnerabilidad de la economía frente a los *shocks* externos si ésta no cuenta con un nivel de reservas internacionales adecuado y un sistema financiero sólido para enfrentarlos. Un alto nivel de reservas internacionales y un sistema financiero con niveles adecuados de activos líquidos eleva la credibilidad y la confianza de los inversionistas extranjeros en la solidez de la economía, disminuyendo la probabilidad de que se realicen salidas abruptas y significativas de capitales.

En décadas pasadas, el nivel adecuado de reservas internacionales se asociaba fundamentalmente a enfrentar shocks en los términos de intercambio, por lo que aparentemente bastaba contar con niveles superiores al equivalente de tres meses de importaciones para manejar dicha vulnerabilidad. En la actualidad, dada la importancia que están cobrando los shocks a la cuenta de capitales en un contexto de economía abierta, los niveles prudentes de reservas internacionales se han incrementado significativamente. Es más, estos niveles deben calcularse ahora no sólo con respecto a las necesidades de la balanza comercial sino también con respecto a los pasivos externos de corto plazo de la economía (tanto del sector público como del sector privado). Las reservas internacionales deben reflejar la capacidad que tiene la economía de un país para afrontar todas sus obligaciones financieras de corto plazo.

El nivel de reservas internacionales netas del BCR a diciembre de 1999 fue de 8,404 millones de dólares, equivalente a 14 meses de importaciones. Más importante aún, dicho nivel representó 1.2 veces el monto total de pasivos de corto plazo de la economía peruana con el exterior (Quispe, 2000). Las principales fuentes de las reservas internacionales fueron: la posición de cambio del BCR por 2,538 millones de dólares (29 % de las RIN), los depósitos del sector público (fondos provenientes principalmente de la privatización) por 2,963 millones de dólares (34 % de las RIN) y los depósitos del sistema financiero (fundamentalmente por concepto de encaje en moneda extranjera) por 2,965 millones (37 % de las RIN).

Como se aprecia en el párrafo anterior, una de las fuentes más importantes de acumulación de reservas internacionales se origina en los requerimientos de encaje en moneda extranjera. Los requerimientos de encaje permiten además esterilizar los flujos de capitales y regular los recursos prestables, controlando presiones de demanda agregada producto de expansiones desmesuradas en el crédito.

En la actualidad, tanto los depósitos en moneda nacional como los depósitos en moneda extranjera están sujetos a una tasa de encaje mínimo legal de 7 por ciento. Sin embargo, los depósitos en moneda extranjera están sujetos a un encaje marginal de 20 por ciento. Dado que la tasa de encaje marginal llegó a estar fijada en 45 por ciento esto implica que en la actualidad el encaje medio en moneda extranjera se sitúa alrededor de 37 por ciento³.

Como respuesta a la crisis de liquidez originada por la crisis rusa, combinada con la vulnerabilidad de la economía frente a movimientos bruscos en el tipo de cambio⁴, el Banco Central redujo los requerimientos de encaje para los depósitos en moneda extranjera a fin de aminorar la subida de las tasas de interés y la depreciación de la moneda. Además de los cambios en las tasas de encaje, el Banco Central aumentó la disponibilidad de créditos de liquidez en moneda extranjera y procedió a la venta de moneda extranjera para generar un "...efecto estabilizador en un contexto de expectativas devaluatorias" (BCR, *Memoria 1998*, pág. 90).

Las tasas de encaje en moneda extranjera fueron disminuidas gradualmente hasta llegar a los niveles descritos en párrafos anteriores (el encaje medio en moneda extranjera disminuyó en 4.5 por ciento y el marginal en 25 por ciento). Estas medidas permitieron liberar recursos en el sistema financiero por un total de 420 millones de dólares (Guevara, 1999). La tasa de interés interbancaria en moneda nacional se elevó sustancialmente a un 38 por ciento en septiembre de 1999, como producto de las expectativas devaluatorias generadas por la crisis rusa. La disminución del encaje y las otras medidas adoptadas por el banco central, añadidas a la disminución del riesgo país y del riesgo de las economías emergentes, permitieron que la tasa de interés interbancaria regrese al 12.6 por ciento a fines del año (BCR, *Memoria 1998*). En resumen, la elevada acumulación de reservas internacionales previa (10,169 millones de dólares a diciembre de 1997) permitió utilizar una parte de ellas para reducir el impacto de la crisis de liquidez originada por la crisis rusa.

Simultáneamente a la disminución del encaje, con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad del sector bancario frente a la disponibilidad de líneas de crédito de corto plazo del exterior, el gobierno introdujo legislación prudencial que obliga a los bancos a mantener ratios de liquidez de por lo menos 20 por ciento en relación con los depósitos

³ Dado que la tasa de encaje marginal es menor que la del encaje medio se espera que este último disminuya gradualmente.

⁴ La tendencia de las empresas a dolarizar sus pasivos genera un alto riesgo cambiario para las mismas, dado que sus flujos de caja se encuentran mayormente denominados en moneda nacional. Este descalce de activos y pasivos incrementa la vulnerabilidad de la economía frente a la disponibilidad de líneas de crédito del exterior y a depreciaciones bruscas del tipo de cambio.

de corto plazo, incluyendo en estos instrumentos las líneas de crédito de corto plazo del exterior. Esta legislación redujo el incentivo que tenían los bancos a utilizar líneas de crédito del exterior en lugar de depósitos en moneda extranjera como fuente de recursos.

El BCR debe seguir aplicando una política monetaria conservadora que, por un lado, otorgue al sistema financiero un monto adecuado de reservas internacionales para hacer frente a riesgos de movimientos bruscos de capitales externos y, por otro lado, evite encarecer excesivamente el crédito en moneda extranjera. Esta política debe ser acompañada por mejoras adicionales en la supervisión y regulación bancarias, así como medidas que fomenten el desarrollo de instrumentos financieros denominados en moneda nacional, para fortalecer el sistema financiero y reducir el riesgo cambiario de la economía.

A pesar de que la supervisión y regulación bancaria están bastante avanzadas en Perú con respecto a otros países latinoamericanos, existe la necesidad de seguir mejorando estos sistemas. La agenda de reformas del gobierno incluye una serie de medidas centradas en este objetivo: a) dar al ente regulador la capacidad para efectuar acciones tempranas de prevención para evitar intervenciones formales en los bancos, b) mejorar el sistema de manejo de liquidez y el acceso a la ventana de descuento del banco central, c) implementar el marco legal y de política adecuado para la salida de bancos no viables, y d) mejorar el sistema de supervisión consolidada de los grupos financieros.

El mercado de capitales en el Perú es muy pequeño y escasamente desarrollado. Los niveles de liquidez y transparencia son bajos, y el mercado se caracteriza por un escaso número de participantes y de instrumentos financieros, la mayoría de ellos de corto plazo. El financiamiento brindado por el sector bancario es predominante. El escaso desarrollo del mercado obliga a las grandes empresas a financiarse en el exterior, elevando el riesgo cambiario de la economía y haciéndola vulnerable al financiamiento de corto plazo. El mercado bursátil se encuentra también escasamente desarrollado, el volumen de acciones comerciadas es pequeño, inclusive comparado con el volumen de acciones inscritas legalmente, esto lleva a una alta volatilidad en el precio de las mismas. El desarrollo del mercado de capitales es imperativo para otorgar a las empresas instrumentos financieros que les permitan manejar el riesgo de manera eficiente por medio del calce de monedas y plazos de vencimiento de sus carteras de activos y pasivos. Esto es un requisito clave para reducir la vulnerabilidad de la economía frente a los shocks de la cuenta de capitales. Por otro lado, los capitales de mediano y largo plazo son requisitos claves para el sostenimiento de una tasa de crecimiento adecuada en la economía.

Comentarios finales

Gracias a la disciplina fiscal y monetaria implementada por el gobierno del Perú desde comienzos de la década de los noventa se logró estabilizar la economía y retomar el crecimiento. La pobreza en el Perú, como en otros países del hemisferio, es una variable anticíclica. El mantenimiento de tasas adecuadas y estables de crecimiento económico es una condición necesaria para la superación de la pobreza en el país.

A pesar de las disciplinadas políticas fiscales y monetarias vigentes en la economía, ésta se ha tornado vulnerable a un nuevo tipo de crisis en años recientes: las crisis causadas por los cambios en la disponibilidad de flujos de capitales para la región. Esta vulnerabilidad se vio reflejada especialmente en la reciente desaceleración de la economía, ocurrida luego del Fenómeno del Niño y la crisis rusa. Un alto nivel de reservas internacionales y un sistema financiero con niveles adecuados de activos líquidos elevan la credibilidad y la confianza de los inversionistas extranjeros en la solidez de la economía, disminuyendo la probabilidad de que se realicen salidas abruptas y significativas de capitales.

La restricción de financiamiento externo luego de la crisis rusa motivó al BCR a reducir las tasas de encaje en moneda extranjera para proveer de liquidez al mercado y a intervenir en el mercado cambiario para evitar una excesiva depreciación de la moneda y una desmesurada subida de tasa de interés, en un contexto de alto riesgo cambiario de la economía. La aplicación de una política monetaria conservadora debe, por un lado, otorgar al sistema financiero un monto adecuado de reservas internacionales para hacer frente a riesgos de movimientos bruscos de capitales externos y, por otro lado, evitar encarecer excesivamente el crédito en moneda extranjera.

Finalmente, es importante destacar que el manejo prudencial de la política monetaria descrito anteriormente debe ser acompañado por la continuación de la modernización del sector bancario y de los mercados financieros del país. Aun se pueden hacer mejoras en la supervisión bancaria. Además, es necesario promover la profundización del mercado doméstico de capitales para generar instrumentos de financiamiento de largo plazo en moneda nacional que permitan a las empresas e instituciones financieras un calce apropiado de monedas y plazos de vencimiento en sus activos y pasivos. La modernización del sector financiero permitirá por otro lado incrementar el flujo de capitales de mediano y largo plazo a la economía, lo cual no sólo reduce su vulnerabilidad frente a los capitales especulativos, sino que además fomenta un crecimiento sostenible de la economía en el mediano plazo.

Capítulo 2: Aspectos fiscales de la protección social

El alivio inmediato y la superación definitiva de la pobreza dependen en buena parte del nivel, calidad y eficiencia del gasto público en la educación, salud, nutrición e infraestructura de los pobres. Una política económica con responsabilidad social en países con altos niveles de pobreza debería mejorar permanentemente los estándares del gasto social y evitar sus retrocesos en el tiempo. Mas aún, en épocas de crisis los gobiernos deberían tratar de efectuar un mayor gasto en atención a los pobres para compensar por los efectos directos de las crisis en la pobreza. Sin embargo, lo usual en muchos países en desarrollo es que el gasto social se reduzca significativamente en tiempos de crisis aumentando así el costo de las crisis para los pobres (IDB, 2000).

Las razones detrás de esta realidad son varias. En algunos casos, las crisis son causadas por políticas económicas irresponsables y fuertes desequilibrios fiscales (ésta no ha sido la realidad del Perú en la década del 90). En consecuencia, la salida de la crisis pasa por ajustes fiscales importantes que incluyen reducciones en el gasto. En esta situación, el mejor escenario que se tiene es proteger en lo posible los niveles de gasto social más prioritarios y poner más peso del ajuste en otras partidas de gasto público.

En otros casos, aún con gobiernos y políticas responsables, el factor detonante de la crisis puede ser la caída de los precios de productos de exportación, desastres naturales o una reducción del flujo de capitales del exterior, causando una reducción importante en los ingresos fiscales y por ende, en los gastos públicos. Nuevamente aquí, la política más responsable es reducir el gasto público pero protegiendo en lo posible el gasto social. Este tipo de escenario ha sucedido en el Perú en los últimos años y dicho país ha implementado directivas de protección de gasto social e incremento de varios programas para compensar a los pobres por el costo directo de la crisis.

Sin embargo, la mejor política permanente sería reducir la prociclicidad de las finanzas públicas, ahorrando recursos fiscales en los buenos tiempos (períodos de crecimiento económico significativo) para financiar los malos tiempos (períodos de recesión y crisis económica) (Lustig, 2000). De esta manera, el gasto público en general y el gasto social en particular no tendrían que sufrir las presiones de recorte durante crisis, recorte que no hace más que exacerbar los costos sociales de la misma. Uno de los mecanismos efectivos para implementar este tipo de política son los fondos de estabilización con reglas predeterminadas y controladas por legislación (Stein, 2000). El Perú ha aprobado recientemente una ley creando un Fondo de Estabilización Fiscal conteniendo dichos preceptos (IDB, 2000b).

Evolución de las finanzas públicas: de déficits hiperinflacionarios a reglas de prudencia fiscal

Una buena política fiscal antipobreza debe partir de un manejo equilibrado de las finanzas públicas de manera tal que no sea un detonante de crisis macroeconómicas. En el Perú contemporáneo han habido varios episodios en los que el manejo fiscal

irresponsable fue uno de los factores que más contribuyó a generar pobreza. Así por ejemplo, el déficit económico del sector público no financiero aumentó de 2.5% del PBI en 1985 a 10% del PBI en 1988 y 9.5% del PBI en 1989 provocando una crisis de hiperinflación y recesión nunca antes vista en dicha economía (entre 1988 y 1990, la inflación anual fue de cuatro dígitos alcanzando un máximo de 7,650% en 1990 y el PBI se redujo en 22%) (BCR, 1997). La incidencia de la pobreza en Lima Metropolitana aumento de 12.7% en 1985-86 a 54.7% en 1990 (Glewwe and Hall, 1990) y la incidencia de la pobreza a nivel nacional aumento de 43.1% en 1985-86 a 59% en 1991 (Escobal, et.al.,1999).

Felizmente, los estándares de la década del 90 han sido otros. El resultado económico del sector público no financiero pasó de un déficit de 7.5% del PBI en 1990 a un superávit de 0.1% del PBI en 1997. En los últimos dos años ha habido una deterioro en la situación fiscal alcanzándose un déficit de 2.3% del PBI en 1999, en parte como producto de la recesión, pero la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley No. 27245) aprobada recientemente obliga a reducir dicho nivel de manera permanente. Por otro lado, existe un amplio consenso en el Perú sobre la necesidad de preservar el equilibrio fiscal en el futuro. Así lo reflejaron los programas económicos de todos los principales candidatos a la Presidencia del Perú en las últimas elecciones. Mas aún, este consenso se comprobó en la manera como se aprobó la Ley No. 27245 con los votos favorables de dos tercios del total de congresistas. En el Capítulo II de la ley se establece un conjunto de reglas fiscales que obligan a un manejo responsable de las finanzas públicas en el futuro.

Se entiende como regla fiscal a una restricción permanente (generalmente legal) en la política fiscal, aplicada a indicadores claves tales como el déficit, la deuda, el financiamiento, entre otros (Vásquez y Mesías, 1999). Las ventajas de la aplicación de reglas fiscales son su contribución a la estabilidad macroeconómica, eliminando presiones inflacionarias y de desequilibrios externos; a la sostenibilidad fiscal, manteniendo niveles prudentes de deuda pública en relación con el PBI; y a la credibilidad de las políticas fiscales. Ciertamente, las reglas fiscales puras imponen restricciones que sería conveniente relajar en situaciones de crisis o emergencia nacional. Es deseable que las reglas tengan definiciones claras, contabilidad transparente y máxima cobertura del ámbito de acción del sector público. Por último, la credibilidad de la regla depende de la exigencia de su cumplimiento, pudiéndose establecer sanciones en el caso de incumplimiento.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal establece reglas macrofiscales para el déficit del Sector Público Consolidado, el crecimiento de los gastos no financieros del Gobierno General y el endeudamiento público a mediano plazo (Ley 27245, Ruprah, 1999). El Sector Público Consolidado incluye a las instituciones y organismos del Gobierno Central, de los Gobiernos Regionales y las demás instancias descentralizadas, incluyendo los fondos, las empresas públicas, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Sin embargo, esta definición de sector público consolidado excluye a los gobiernos locales y sus instituciones, organismos y empresas, el Banco Central de

Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros. Hay que tomar nota que en varios países de América Latina que han pasado por significativos procesos de descentralización fiscal, los desequilibrios financieros de los sectores públicos locales han sido una fuente importante del déficit fiscal consolidado. Asimismo, no son atípicos los casos en la región en los que los déficits cuasifiscales causados por operaciones subsidiadas de la autoridad monetaria contribuyen de manera importante a explicar elevados déficits totales del sector público combinado. Por último, la definición de Gobierno General excluye las empresas públicas, Esalud y los organismos reguladores de servicios públicos.

De acuerdo a la Ley 27245, el déficit anual del sector público consolidado no podrá ser mayor al 2% del PBI en el 2000, 1.5% en el 2001 y 1% a partir del 2002. La Ley incluye reglas de excepción, aprobadas por el Congreso de la República, en casos de emergencia nacional o crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía y caída del PBI. En este último caso, el déficit fiscal puede aumentar a una máximo de 2% del PBI. El crecimiento anual de los gastos no financieros del Gobierno General no podrá exceder la tasa de inflación promedio anual más dos puntos porcentuales. El cumplimiento de esta última regla producirá muy probablemente una reducción del tamaño relativo del sector público en el Perú. Dadas las significativas necesidades adicionales de gasto social aún existentes en el Perú (por ejemplo, para elevar la calidad de la educación pública y así mejorar las oportunidades de movilidad social), la regla aludida implica que la eficiencia del gasto público necesita aumentar significativamente (por ejemplo, concentrando el gasto público en los programas más costo-efectivos, mejor focalizados y de mayor impacto) y que el peso del gasto social en el presupuesto tendrá que seguir aumentando. Por último, la deuda total del Sector Público Consolidado no podrá incrementarse por más del monto del déficit (limitado por la misma Ley) corregido por diferencias atribuidas a variaciones de cotizaciones entre monedas, emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variaciones de depósitos del sector público y las deudas asumidas por el sector público, para lo cual deberá tenerse en cuenta la capacidad de pago del país.

Asimismo, se han establecido reglas de distribución del déficit fiscal y de los gastos no financieros durante los años de elecciones generales (presidenciales y parlamentarias). El déficit fiscal del sector público consolidado durante el primer semestre del año no podrá exceder el 50% del total de déficit previsto para el año. Los gastos no financieros del Gobierno General ejecutados durante los primeros siete meses del año de elecciones no podrán exceder el 60% del total de gastos presupuestado para el año. Como se sabe, las elecciones presidenciales y parlamentarias en el Perú se realizan en el mes de Abril. En caso de necesitarse una segunda vuelta para la elección presidencial, ésta se realiza en Mayo.

La Ley también crea el Fondo de Estabilización Fiscal (discutido en la siguiente sección) y un régimen de transparencia y rendición de cuentas del sector público que coadyuvará a reducir los riesgos de crisis en el futuro. Efectivamente, la Ley establece la aprobación y publicación de programas fiscales multianuales (de tres años) y reportes periódicos con la evaluación de la ejecución de las metas fiscales establecidas. El BID ha apoyado la elaboración de todas estas reformas institucionales bajo un Programa Sectorial de Reforma de las Finanzas Públicas. El Programa también ayudará a mejorar la eficiencia

del sistema tributario (con el fortalecimiento del Tribunal Fiscal y del control de las aportaciones de salud y seguridad social), la asignación y productividad de los recursos públicos (con la conformación de un sistema multianual de programación del gasto, la consolidación de un Sistema Nacional de Inversión Pública de carácter multianual, sectorial y descentralizado, y el fortalecimiento de los sistemas integrados de administración financiera y gerencial), y los niveles de desempeño de las empresas y entidades públicas desconcentradas (con el fortalecimiento de los sistemas de gestión y la adecuación orgánica de la participación empresarial del Estado).

Un punto delicado pero importante para el éxito de un régimen de reglas fiscales es el tema de sanciones en caso de su incumplimiento. En principio, estas sanciones podrían ser de índole política (provocar una interpelación o renuncia automática, por ejemplo), de pérdida de reputación, o en extremo llegar hasta al nivel judicial y financiero. La Ley 27245 sólo ha optado por las sanciones reputacionales. En el artículo 13 se establece que antes del 31 de mayo de cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas remitirá al Congreso y publicará una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, justificando las diferencias entre las metas aprobadas y los resultados efectivos del ejercicio que hubieran podido ocurrir y las medidas correctivas adoptadas. No obstante, la pérdida de la credibilidad de los agentes económicos (nacionales e internacionales) en la política fiscal y macroeconómica no es un costo mínimo. La credibilidad en el manejo fiscal y macroeconómico se ha convertido en un activo importante que es necesario preservar para el propio éxito de la política económica.

Evolución del gasto social: En búsqueda de una menor prociclicidad

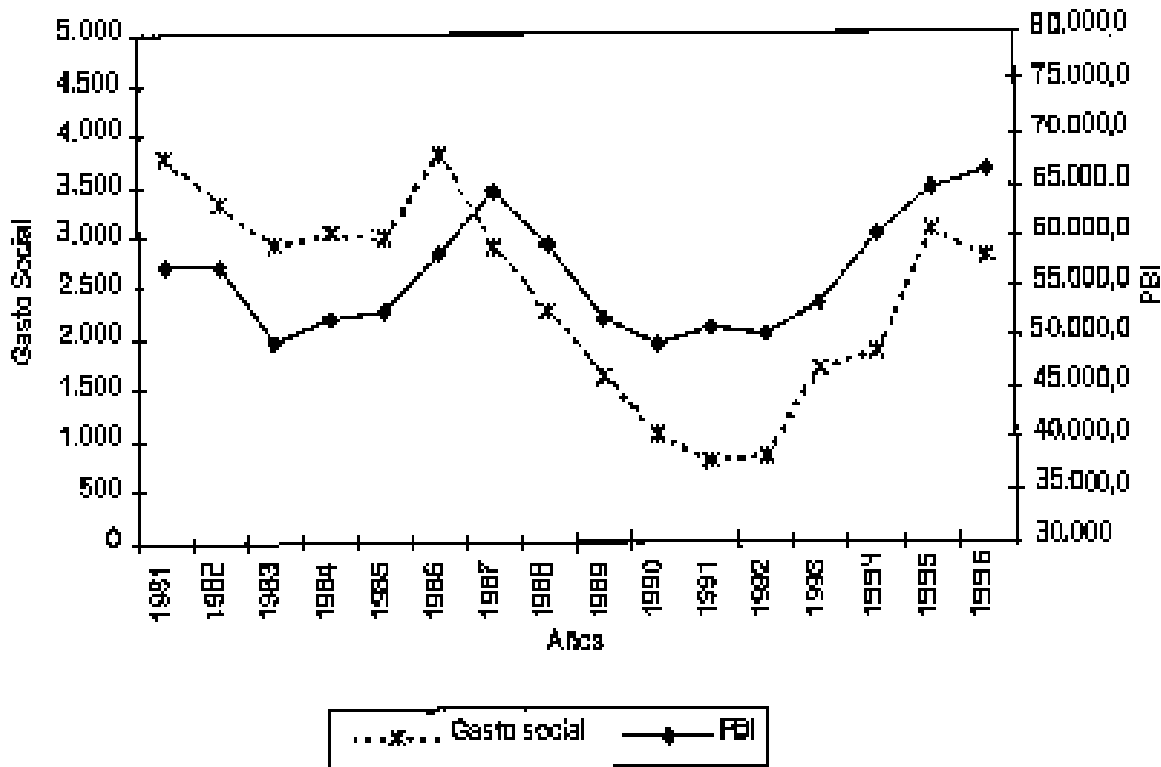
El Gráfico 1 (Vásquez, Cortez y Parodi, 1998) muestra la elevada prociclicidad del gasto social en el Perú. Históricamente, cuando la economía peruana ha entrado en recesión, el gasto social ha disminuido en términos reales. Es decir, cuando los sectores más pobres de la población han necesitado de mayor protección social por parte del Estado, éste ha destinado menores recursos para tal fin. El Gráfico 1 también muestra el importante incremento de los gastos sociales en la década del 90, aunque sin alcanzar recuperar totalmente los niveles de la primera mitad de la década del 80s. Asimismo, los indicadores actuales de gasto social en el Perú siguen estando por debajo del promedio regional de América Latina (CEPAL, 1999).

Si bien ha sido una constante en el pasado apelar a desproporcionados recortes del gasto social en tiempos de recesión, cabe anotar que la prociclicidad se ha reflejado también a niveles más agregados de gasto. La correlación del consumo público total con el PBI en el período 1968-98 ha sido de 0.81 (Vásquez y Mesías, 1999). Asimismo, la correlación del componente cíclico de la serie de gastos no financieros del Gobierno Central con el PBI para el mismo período ha sido de 0.78 (mientras que en Estados Unidos fue de -0.12, es decir, mostrando una política contracíclica). Por su parte, el componente cíclico de los ingresos corrientes del gobierno central ha tenido una correlación con el producto de 0.57.

Los ingresos fiscales corrientes y tributarios en el Perú dependen en orden de importancia del nivel de ventas internas, importaciones y en menor medida de la renta de empresas e individuos. Todas estas variables son influenciadas enormemente por la evolución del producto. En América Latina, una caída en 1 punto del crecimiento implica una reducción de 5.8% de ingresos tributarios mientras que la misma caída en países industrializados genera una reducción de ingresos tributarios de sólo 1.8% (IDB, 2000). La última recesión económica experimentada por el Perú en 1998-99, que tuvo su origen en la caída de flujos de capital y precios de exportación y en el Fenómeno del Niño, se expresó en un crecimiento en el PBI de los sectores no primarios de 0.9% en 1998 y en una caída en el mismo de 3.1% en 1999 (BCR, 2000). Sin embargo, el efecto en los ingresos corrientes fiscales ha sido aún mayor ya que en los 11 primeros meses de 1999, los ingresos corrientes del Gobierno Central habían experimentado una caída de 9.3% en términos reales en relación con el año anterior. Por su parte, el ratio de ingresos corrientes como porcentaje del PBI total disminuyó de 14.0% en 1998 a 12.8% en 1999.

Por otro lado, en épocas de crisis, las fuentes de financiamiento suelen recortarse haciendo más difícil mantener los niveles reales de gastos y usualmente ha habido la necesidad de reducir déficit fiscales insostenibles. Por último, no han habido mecanismos institucionales contracíclicos en el gasto como los hay en países desarrollados con el seguro de desempleo y otras transferencias sociales.

Gráfico 1
Evolución del Gasto Social y el PBI, 1981-1996
 en millones de dólares de 1996



Elaboración: CIUP (Vásquez, Cortez, Parodi).

Para bien de los pobres, es necesario reducir la prociclicidad del gasto público, ahorrando en épocas de crecimiento económico para financiar las épocas de crisis. Los fondos de estabilización pueden ser un buen instrumento para dicho fin (IDB, 2000). Si los ingresos reales sobrepasan cierta promedio predeterminado, una proporción significativa de los recursos adicionales se puede destinar al fondo a manera de un seguro contra una contracción futura. Si los ingresos reales caen por debajo de un nivel predeterminado, el fondo cubre con sus recursos ahorrados una parte de la diferencia. Los recursos acumulados en el Fondo deben mantenerse en activos líquidos, de modo que puedan utilizarse de inmediato como elementos estabilizadores después de un shock negativo. El Fondo de Compensación del Cobre en Chile y el Fondo de Estabilización del Petróleo en Colombia establecen reglas que determinan cuánto de los ingresos esperados puede incorporarse al presupuesto y cuánto debe destinarse al fondo de estabilización respectivo.

La clave del éxito de los fondos de estabilización reside en que se rijan por reglas predeterminadas y controladas mediante legislación. En los Estados Unidos, 38 de los 50 estados han establecido “fondos para contingencias” destinados a suavizar las caídas del gasto público. En algunos casos, el volumen de fondos asciende hasta el 15% de los ingresos anuales. Puesto que estos estados tienen leyes que exigen presupuesto balanceado, los fondos de estabilización les permiten alcanzar un grado de anticiclicidad que de otra manera no existiría.

El Fondo de Estabilización Fiscal

El objetivo esencial del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), incluido en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal aprobada recientemente, es reducir la prociclicidad del gasto público en el Perú. El FEF se financia con el exceso de ingresos corrientes durante períodos de crecimiento económico, y con ingresos provenientes de privatizaciones y concesiones. Así, constituyen recursos del FEF cualquier exceso en el monto de los ingresos corrientes, expresados como porcentaje del PBI, mayor a 0.3% del PBI con respecto al promedio de la misma relación en los últimos tres años. Para efectos de una comparación en términos homogéneos, se ajustarán los ingresos por el efecto de cambios significativos en la política tributaria. Asimismo, constituyen recursos del FEF el 75% de los ingresos líquidos de cada privatización, excluyendo los recursos destinados al Fondo Nacional del Ahorro Público, y el 50% de los ingresos líquidos por concesiones del Estado. El ahorro acumulado en el Fondo no podrá exceder el 3% del PBI. Todo exceso se transferirá al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales o será destinado a reducir la deuda pública.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del fondo, lo más apropiado era limitarlo a ingresos recurrentes tales como los ingresos corrientes del gobierno y las concesiones. Existe menos consenso en cuanto a incluir ingresos de privatizaciones como recursos del fondo puesto que dichos recursos extraordinarios no deberían ser utilizados para financiar gastos recurrentes por más prioritarios que sean. El mejor uso de los recursos de privatización suele ser la atención a problemas fiscales estructurales tales como reducir el stock de deuda pública externa o pasivos pensionales o aumentar el stock de reservas internacionales para fortalecer la prevención de crisis.

Los recursos del FEF sólo podrán ser utilizados cuando en el año fiscal correspondiente se prevea una disminución en los ingresos corrientes mayor al 0.3% del PBI con respecto del promedio de la misma relación de los últimos 3 años, ajustados por cambios significativos en la política tributaria. En este caso, se podrán utilizar recursos hasta por un monto equivalente a la disminución de ingresos que exceda al límite de 0.3% del PBI antes señalado y hasta el 40% de los recursos de dicho Fondo. Los recursos del Fondo pueden ser utilizados también en las situaciones de excepción citadas anteriormente.

Más aún, la Ley establece que cuando se haga uso de los recursos del Fondo, éstos se utilizarán prioritariamente para cubrir gastos de programas focalizados destinados al alivio de la pobreza. Esta es una de las alternativas para proteger el gasto social y los programas antipobreza en épocas de crisis. Ciertamente, aún con este tipo de legislación

permanente se necesita de la voluntad política del gobierno para apoyar el gasto antipobreza. Si éste no es el caso, en el escenario extremo todo el resto de recursos del presupuesto ordinario podría excluirse de la atención a la pobreza y sería imposible que se atiendan todas las necesidades de lucha contra la pobreza sólo con los recursos del Fondo.

El uso prioritario de los recursos del Fondo para cubrir gastos de programas focalizados antipobreza ataca un lado de la ecuación de protección social: destinar recursos fiscales de emergencia para el financiamiento de los programas. El otro lado de la ecuación sería establecer qué programas son los que deben protegerse por su alta rentabilidad social y su elevado impacto en la reducción de la pobreza.

Protección del gasto social

Hemos sugerido al principio del capítulo que hay escenarios de crisis en los que es inevitable cierto recorte del gasto público. La crítica que se han hecho tradicionalmente a los programas de ajuste de gasto público es que los pobres sufrían sus consecuencias tanto o más que el resto de la población, debido a que las partidas de gasto que más benefician a los pobres eran recortadas de la misma manera que las demás (o hay veces hasta en mayor proporción). En la actualidad, en cambio, existe un creciente consenso para proteger los componentes del gasto social necesarios a fin de reducir al máximo los efectos negativos de la crisis que afecten transitoria o irreversiblemente a los pobres.

El diseño de una política de ajuste fiscal que proteja a los pobres requiere la evaluación de los efectos distributivos de los programas de gastos. Los programas de gasto social más importantes para los pobres tales como la educación básica, salud preventiva, suministro de agua y saneamiento, infraestructura rural, transferencias focalizadas, programas de empleo de emergencia y mejoramiento de barrios tugurizados, deben protegerse de los recortes presupuestarios. Así por ejemplo, los gastos en educación básica y salud preventiva son en general muy progresivos (Yaqub, 1999)

En el Perú, la distribución del total del gasto social en 1997 distó mucho de ser pro pobre y estuvo más bien ligeramente sesgada hacia los segmentos más altos de la sociedad (World Bank, 1998). Sólo 17% del gasto social fue al quintil más pobre de la sociedad peruana, mientras que el quintil más rico se benefició con 21% del mismo⁵. Este resultado refleja cierta progresividad en los gastos públicos en educación y salud básica, aunado a una regresividad significativa en los gastos en niveles superiores de educación pública y atención a la salud (sobretudo en Esalud). En el caso de la educación primaria, 30.4% de los beneficiados pertenecieron al quintil más pobre mientras que 9% provino del quintil más rico (datos para 1998 incluidos en Shack, 1999). En la secundaria, 23% de

⁵ Estas estimaciones tienen la limitación usual de los análisis de incidencia de gasto público que asumen un monto de beneficio per cápita similar para toda la población beneficiaria. Sin embargo, sabemos que los gastos públicos sociales tienden a ser mayores en las zonas urbanas y en las regiones con menor concentración de pobreza. Así por ejemplo, el gasto público per cápita en salud por no asegurado en el Callao alcanza 148 soles, mientras que en Cajamarca alcanza sólo 25 soles. En este sentido, la regresividad real del gasto sería mucho mayor a la mostrada por estas estadísticas.

los beneficiados fueron del quintil más pobre mientras que 12.7% provino del quintil más rico. Por último, en la universidad pública, sólo 5.6% de los beneficiados provinieron del quintil más pobre mientras que 28.3% pertenecía al quintil más rico.

En el caso de la atención a la salud provista por puestos y centros de salud públicos, 23.1% de los beneficiados pertenecieron al quintil más pobre mientras que 15% provino del quintil más rico (datos para 1998 incluidos en Shack, 1999). En la atención en hospitales públicos, los casos más regresivos los presentan los hospitales del seguro social y las fuerzas armadas y policiales, ya que 6% de sus usuarios pertenecen al quintil más pobre mientras que entre 33 y 40% de sus usuarios provienen del quintil más alto. Sin embargo, cabe anotar que la distribución de usuarios de los hospitales del Ministerio de Salud es más homogénea entre quintiles de ingreso.

Por tanto, desde una perspectiva pro pobre resulta crucial proteger sobretudo los gastos en los niveles básicos de educación y salud, mientras se hacen las reformas institucionales necesarias para que el acceso a los niveles superiores de educación y salud sea más equitativo y financieramente sostenible.

Los programas sociales especialmente dirigidos al alivio y combate a la pobreza tienen una distribución de beneficiarios progresiva pero con niveles de filtración en la población no pobre muy significativos. Como se detalla en el capítulo 5, los niveles de filtración son mucho más elevados en zonas urbanas que en zonas rurales. Al nivel de programas individuales, los que tienen mayores problemas de focalización son el Programa del Vaso de Leche (administrado por el Ministerio de Economía y los municipios), el Programa de Control de Crecimiento del Niño y el Programa de Planificación familiar (Ministerio de Salud), y el Programa de Uniformes, Buzos y Calzado Escolar (FONCODES).

Otro conjunto de información importante a tener en cuenta para efectos de la protección en un momento de crisis es la cobertura de la población pobre por programa focalizado. Un programa puede tener poca prioridad de protección debido a que su grado de focalización es bajo, pero puede ser protegido en el corto plazo si es un programa con amplia cobertura en los pobres (aunque debería ser reformado en el mediano plazo para mejorar su focalización). Lamentablemente, ninguno de los estudios revisados tuvo información de cobertura de los programas por deciles o grupos de pobreza. Sin embargo, al nivel de la población total destacan los casos del Vaso de Leche y Desayunos Escolares que llegan a 11.1% y 8.2% de los hogares (mientras que el comedor popular, por ejemplo, llega a 3.1% de los hogares) – ver capítulo 5 -.

En el ámbito agregado, 71.4% del total de hogares pobres y 76.8% de los hogares en pobreza extrema tuvieron acceso a algún programa social focalizado en 1998. Por tanto, todavía habría alrededor de un cuarto de hogares pobres extremos por atender. La cobertura de los hogares en pobreza extrema es mayor en zonas rurales (80.8%) que en zonas urbanas (67.4%). Otro problema que revelan los datos es la superposición de programas públicos (y también privados) en la población beneficiaria. En el caso de los pobres extremos beneficiados, tres de cada cuatro familias fueron beneficiadas con más

de un programa. Existe amplio espacio para ganar eficiencia y efectividad agregando y consolidando programas (ver más en capítulo 5).

Durante la última recesión habría sido prudente proteger la mayor parte de los programas sociales especiales, tanto los que alivian la pobreza inmediata como aquellos que tienen como objetivo la reducción de la pobreza de manera permanente. Sin embargo, es imperativo reformar los programas sociales, racionalizándolos, consolidándolos y mejorando sus mecanismos de focalización, para poder así liberar escasos recursos fiscales que sirvan para extender la cobertura en los grupos pobres que faltan atender.

Las formas de implementar la protección del gasto social son diversas (IDB, 2000). Se pueden establecer algunas rentas para la destinación específica del gasto social. Sin embargo, este tipo de instrumento tiene la desventaja de ser sujeto a cabildeo y poca transparencia. Otra forma es que en las negociaciones presupuestarias los poderes ejecutivo y legislativo acuerden qué programas se protegerán en una recesión tal como se hace en algunos estados de los Estados Unidos. En este tipo de priorización es importante requerir a los distintos sectores del gobierno informes de evaluación de los programas alternativos para que los programas que se protejan sean los más eficientes y eficaces en la lucha contra la pobreza.

En el Perú se ha avanzado con una lista de programas protegidos y es un compromiso respaldado ante organismos multilaterales de crédito. La lista se compone de programas sociales de alta prioridad que han sido y serán protegidos de recortes presupuestales en 1999 y 2000 en el caso de una crisis. Los programas representan un 14% del presupuesto total (MEF, 1999)

De acuerdo a los objetivos de política social y reducción de la pobreza del gobierno peruano, se priorizó el gasto social de primera prioridad que se compone de: nutrición y complementación alimentaria para grupos de alto riesgo (menores de 5 años, madres gestantes y lactantes y enfermos) provenientes de hogares pobres, salud básica, educación preescolar y primaria, justicia básica, previsión para jubilación e inversión social adicional en infraestructura socio económica de las zonas pobres.

La lista de programas y subprogramas presupuestarios protegidos aparece en el Cuadro 2.1. Como se aprecia, los subprogramas de mayor monto son educación primaria con US\$ 238 millones, salud individual con US\$ 104 millones y aquel conjunto de programas especiales de promoción y asistencia social con US\$ 123 millones, lo que concuerda gruesamente con los gastos de mayor incidencia en los pobres. Cabe destacar que también se apoya el desarrollo de otros programas de superación de la pobreza en las áreas de infraestructura y actividades productivas, tales como la electrificación y caminos rurales así como la promoción de la producción agraria y pesquera. Sin embargo, sorprende la inclusión de una partida protegida que financia la educación superior universitaria, nivel educativo que como vimos anteriormente no focaliza en la población pobre.

La desagregación de los programas y subprogramas presupuestarios no llega siempre al nivel de los programas individuales, sobretodo en el caso de los programas sociales focalizados a la pobreza. Este hecho tiene la ventaja de otorgar flexibilidad en cuanto a la distribución final de recursos para los programas individuales de combate a la pobreza. Sin embargo, todavía faltan realizar más estudios y evaluaciones de impacto para lograr un nivel más fino de elección entre los programas individuales (para una discusión adicional del tema de la evaluación de impacto en los programas sociales ver capítulo 5).

El monitoreo de los presupuestos asignados a los programas protegidos es efectuado bimestralmente con reportes de calendarización y ejecución presupuestal. Por ejemplo, el último informe de ejecución presupuestaria del cuarto bimestre de 1999 (MEF, 1999) muestra que se calendarizaron US\$ 299 millones para los programas protegidos comprometiéndose finalmente US\$ 274 millones (92%). De los 25 programas protegidos, 12 mostraron una ejecución menor al 100% del monto total calendarizado (destacándose los programas de promoción y asistencia social e infraestructura educativa), mientras que en 10, el nivel de ejecución superó los montos presupuestados (destacándose el caso de la promoción rural y pesquera).

Cuadro 2.1

PRINCIPALES PROGRAMAS / SUBPROGRAMAS COMPRENDIDOS EN LA LISTA DE PROGRAMAS PROTEGIDOS	
PROGRAMA	SUBPROGRAMA
EDUCACION PRIMARIA	ENSEÑANZA PRIMARIA ERRADICACION DEL ANALFABETISMO
PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA	PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL PROMOCION Y ASISTENCIA COMUNITARIA ASISTENCIA FINANCIERA ASISTENCIA AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE ASISTENCIA A COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS
SALUD INDIVIDUAL	ATENCION MEDICA BASICA CONTROL DE RIESGOS Y DAÑOS PARA LA SALUD EDIFICACIONES PUBLICAS ALIMENTACION Y NUTRICION BASICA PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL
EDUCACION INICIAL	JARDINES CUNAS
ASISTENCIA SOLIDARIA	PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL ASISTENCIA AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE ASISTENCIA A COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS EDIFICACIONES PUBLICAS ASISTENCIA AL ANCIANO
JUSTICIA	ADMINISTRACION DE JUSTICIA DEFENSA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES ASISTENCIA AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE EDIFICACIONES PUBLICAS
SALUD COLECTIVA	ALIMENTACION Y NUTRICION BASICA CONTROL EPIDEMIOLOGICO DIFUSION OFICIAL SALUD AMBIENTAL PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL CONTROL DE RIESGOS Y DAÑOS PARA LA SALUD INVESTIGACION APLICADA PROMOCION Y ASISTENCIA COMUNITARIA REGULACION Y CONTROL SANITARIO ATENCION MEDICA BASICA

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (1999)

Plan de Contingencia Social

El Perú ha establecido un primer Plan de Contingencia sobre Protección Social en el caso de una crisis potencial futura, de manera que la acción social se expanda en aquellas zonas del país que presenten una caída significativa en sus niveles de consumo e ingresos (PCM, 1999). En un contexto de restricciones fiscales significativas, la activación del Plan y su nivel de cobertura estarán condicionados por la disponibilidad de financiamiento luego de garantizar la protección de los programas sociales prioritarios referidos anteriormente. En todo caso, dicha suma no excedería US\$ 20 millones por el momento, lo cual todavía es una suma reducida considerando el potencial impacto de una crisis severa sobre los grupos que deben ser atendidos prioritariamente por un plan de contingencia social (los pobres extremos y no extremos más afectados por la crisis).

Los indicadores económicos de alerta y sus niveles que causan la activación del Plan son: la evolución del PBI real (si el crecimiento real del PBI trimestral es inferior a 0.4% respecto a similar período del año anterior), la recaudación tributaria (si existe una caída real en los ingresos fiscales trimestrales de 12% frente a similar período del año anterior) y los términos de intercambio (si existe una caída de 18% en su promedio trimestral frente a similar período del año anterior). Los indicadores de impacto de la crisis sobre la población vulnerable que activarían el plan son: la desnutrición global (si la desviación del promedio de pesos de niños menores de 2 años respecto al peso normativo cae debajo de una desviación estandarizada) y el nivel de pobreza (si existe un incremento de la pobreza en un trimestre en 3 puntos porcentuales respecto a similar periodo del año anterior). Se puede discutir la insuficiente sensibilidad de corto plazo de estos indicadores de impacto ante las crisis. Sin embargo, lo importante es que los indicadores de alerta que activan el Plan sí son lo suficientemente sensibles ante las crisis en el corto plazo.

Las acciones más importantes durante la fase de activación del plan son: la identificación de las zonas geográficas más afectadas (utilizando encuestas de hogares del INEI, información de recaudación de la SUNAT y una encuesta socio económica rápida del INEI para definir ámbitos de acción precisos), la protección nutricional de niños menores de 3 años y mujeres gestantes y lactantes de hogares pobres en la zonas de crisis identificadas (con el suministro de un complemento alimentario de alto valor nutricional a los niños, la suplementación de hierro y vitamina A a los niños y las madres gestantes y lactantes, y educación y vigilancia nutricional permanente) y la generación de empleo temporal durante el periodo de activación del plan (fundamentalmente con el Programa de Caminos Rurales y el financiamiento de proyectos de Foncodes). Sería conveniente evaluar la posibilidad de incluir en este menú de programas de contingencia social, intervenciones que protejan la asistencia escolar como las que se describen en el Capítulo 5.

El plan financiará proyectos que privilegien la generación de empleo no calificado en el mejoramiento y mantenimiento de caminos de herradura, agua potable, saneamiento, pequeños sistemas de riego, aulas, postas de salud y pequeños proyectos productivos. En el caso del Programa de Caminos Rurales ejecutado por el Ministerio de Transportes,

el plan financiará el 80% del presupuesto de la mano de obra no calificada mientras que el 20% restante será aporte comunal. Este programa actualmente opera en la Sierra y en algunas zonas de Ceja de Selva y debería evaluarse la factibilidad técnico económica de su expansión en el ámbito nacional. En las actuales circunstancias, el proyecto no necesariamente puede llegar a todas las zonas sujetas a crisis potenciales. Por otro lado, una variable clave para la razonable autofocalización del proyecto en trabajadores pobres es el nivel de remuneración a pagarse que no debe ser mayor al salario local para la mano de obra no calificada. El beneficio se limitaría a dos meses y medio por beneficiario.

En el caso de Foncodes, se escogerán para su financiamiento los proyectos urbanos más apropiados para la generación de empleo. Sin embargo, precisamente este punto ha sido una debilidad relativa en los proyectos de Foncodes (ver capítulo 5). El objetivo de provisión de infraestructura demandada por las comunidades pobres (con técnicas modernas de construcción) ha prevalecido sobre el objetivo de maximizar la generación de empleo temporal. Por otro lado, los mecanismos y procedimientos de operación serán los que se utilizan para los proyectos regulares de Foncodes. Es decir, la población beneficiaria tiene que organizarse en núcleos ejecutores que identifiquen, gestionen y ejecuten proyectos. Esto puede ser un limitante para llegar a las poblaciones más pobres y vulnerables afectadas por shocks y que no tienen mayor capacidad organizativa. Por último, el empleo se limitaría a cuatro meses por beneficiario a un salario menor al prevaleciente en el mercado local.

También se ha mencionado la posibilidad de expandir el Programa de Alimentos por Trabajo de Pronaa que fundamentalmente opera en áreas rurales pobres como parte del Plan de Contingencia. Pronaa provee de raciones de alimentos como pago al trabajo en la construcción de pequeños proyectos comunitarios. Aquí también los proyectos son escogidos por la comunidad que igualmente provee los materiales. Las raciones son de dos kilos de alimentos por beneficiario por día de trabajo, lo que equivale a entre 50 y 70% de la ingesta calórica familiar recomendada. La expansión del programa ocurriría en zonas rurales y urbanas con un beneficio máximo de seis meses por beneficiario.

En el capítulo 4 realizamos una discusión, limitada por la disponibilidad de la información, sobre las bondades de estos programas para la generación del empleo de emergencia. Los ratios de intensidad de mano de obra señalan que los típicos proyectos de caminos rurales y alimentos por trabajo superan ampliamente a Foncodes en la generación de empleo. Por otro lado, resulta crucial contar con una cartera lista de proyectos a ser apoyados antes de que se produzca una eventual crisis. En este sentido, sería pertinente consolidar y mantener un banco permanente de proyectos factibles en los programas de caminos rurales, Foncodes y alimentos por trabajo que cubran todas las zonas pobres rurales y urbanas del territorio nacional. Este banco tiene que actualizarse de manera frecuente puesto que muchos proyectos salen de la lista al ser implementados durante la fase normal de ejecución de los programas.

De acuerdo al Plan, si el indicador que dio la señal de alerta para la activación del plan regresa a sus niveles de tendencia normales durante dos meses consecutivos, se propondrá la desactivación del plan. Considerando el rezago temporal que existe entre la

mejora de los indicadores macroeconómicos y la recuperación en los índices de bienestar de los hogares, habría que aplicar este criterio con extremada cautela, asegurándose que los niveles de ingreso de las familias pobres provenientes de actividades en el mercado han empezado a recuperarse sostenidamente.

Comentarios Finales

El Perú es uno de los países de la región que más ha avanzado en los aspectos fiscales de protección social. En el último año se han cristalizado importantes iniciativas al respecto tales como: el establecimiento de reglas fiscales permanentes que aseguran un manejo prudente de las finanzas públicas para que no sea un detonante de crisis, la creación del Fondo de Estabilización Fiscal con el fin de reducir la prociclicidad del gasto público y destinar recursos de emergencia al financiamiento de programas antipobreza, la protección presupuestal del gasto social de primera prioridad, y el diseño de un programa de contingencia sobre protección social para ampliar la acción pública en las zonas más afectadas por potenciales crisis.

Sin embargo, a fin de hacer un mejor uso de los escasos recursos fiscales, se necesita una serie de importantes acciones adicionales en otros campos de la protección social tales como: mejorar la focalización del gasto social orientándola más a la población pobre (reduciendo su filtración en los dos quintiles más altos de ingreso), incrementar la cobertura del gasto social en la población pobre sobretodo en el cuarto de población en pobreza extrema que todavía no es atendida, consolidar múltiples programas sociales a fin de eliminar su superposición entre si y con los programas privados en la atención a las mismas poblaciones objetivo, realizar análisis comprensivos de costo-efectividad de los programas y un plan sistemático de evaluaciones de impacto a fin de decidir por la permanencia o expansión de los mejores programas y el desfase de los programas con menor impacto en la reducción de la pobreza. La urgencia de estas reformas adicionales se revela cuando se considera que el nivel de gasto social en el Perú todavía no ha terminado de recuperar los montos absolutos y relativos al PBI alcanzados a principios de los ochentas, tiene límites precisos en su crecimiento real futuro (dado que el gasto público total sólo podrá crecer como máximo dos puntos porcentuales reales por año) y tiene que atender temas prioritarios que necesitan de una cantidad importante adicional de recursos (como por ejemplo, el aumento de la calidad de la educación pública para garantizar un mayor crecimiento económico y una mayor movilidad social).

Capítulo 3: Desastres naturales y protección social en el Perú

El Perú es uno de los países de América Latina más vulnerables a desastres naturales. La corriente de “El Niño”, y la localización del territorio en una zona altamente sísmica implican que el país es afectado de manera recurrente por diversos tipos de fenómenos naturales adversos. El cuadro 3.1 muestra los desastres naturales más importantes ocurridos en el país en los últimos 10 años, los cuales han causado daños personales a 4,500 habitantes, han afectado económicamente a casi el 20 por ciento de la población del país, y han causado pérdidas de por lo menos 1,500 millones de dólares. De los fenómenos naturales reseñados, el más devastador es el Fenómeno de El Niño que causa intensas inundaciones en la costa norte del país y severas sequías en el altiplano. El último episodio de esta corriente azotó el territorio en 1997 y 1998, causando daños materiales por 1,200 millones de dólares, afectando a medio millón de personas, dañando 157,000 viviendas y destruyendo 10 por ciento de la infraestructura vial del país.

Cuadro 3.1
Desastres naturales en el Perú 1990 – 1998

	Muertos y heridos	Personas que sufrieron daños materiales	Total de afectados	Daños materiales (millones de dólares)
Deslizamientos	367	10,400	10,767	No disponibles
Inundaciones	1,621	968,850	970,471	Por lo menos 1,262
Sequías	0	3,300,000	3,300,000	286
Terremotos	2,413	222,633	225,046	Por lo menos 1
Otros	99	5,000	5,099	No disponibles
Total	4,500	4,506,883	4,511,383	Por lo menos 1,549

Tomado de CRED International Disaster Database (www.md.ucl.ac.be/cred/)

Además de causar un alto número de daños personales y materiales, los desastres naturales tienen efectos perniciosos sobre la pobreza y la desigualdad dado que sus efectos están sesgados contra los sectores más pobres de la sociedad. Por la precariedad de sus condiciones de vida, especialmente la localización de sus viviendas (en riberas de los ríos y quebradas) y el tipo de actividades productivas que desempeñan (pesca o agricultura) los pobres son afectados con mayor frecuencia por los fenómenos naturales. Los pobres además están en una posición más precaria para sobrellevar el desastre natural, una vez ocurrido éste.

El cuadro 3.2 muestra el porcentaje de hogares afectados por el Fenómeno del Niño por quintiles de ingreso y grandes dominios geográficos tomado de la encuesta de hogares de

1998. De acuerdo a la encuesta, alrededor de 5 por ciento del total de población se vio afectada por el fenómeno. Sin bien por lo menos el 5 por ciento de la población de los 4 quintiles más bajos de ingreso fue afectada por El Niño, la población en pobreza extrema (quintil más bajo) fue ligeramente menos afectada. Sin embargo, los resultados en el ámbito nacional esconden diferencias regionales importantes. En la costa norte del país, la zona más golpeada por el Fenómeno del Niño en términos de infraestructura y viviendas afectadas, los hogares en los quintiles más bajos se vieron más afectados por el desastre natural. Los hogares en el quintil más rico se vieron menos afectados por el fenómeno.

Cuadro 3.2

Porcentaje de hogares afectados por el Fenómeno del Niño de 1998, por quintiles de ingreso y área geográfica

	Quintiles de ingreso per cápita					Total
	I	II	III	IV	V	
Costa norte	42.8	33.3	33.6	25.1	16.6	28.1
Costa centro	10.8	7.1	7.1	13.0	8.9	9.3
Costa sur	4.9	22.4	8.1	3.7	5.1	8.5
Sierra norte	6.9	4.6	4.0	3.0	3.0	5.0
Sierra centro	0.7	0.0	0.9	0.0	0.5	0.4
Sierra sur	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0	0.2
Selva	0.2	1.1	1.4	2.5	0.0	1.0
Lima Metropolitana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
Total	5.1	5.8	6.6	5.4	3.1	5.1

Fuente: Elaboración de los autores basada en la ENAHO 1998.

Protección social contra los desastres naturales en el Perú

Una caída catastrófica en los ingresos, la pérdida de la vivienda o de activos productivos, o las pérdidas personales, son todas consecuencias usuales de un desastre natural y tienen efectos permanentes sobre el bienestar de los estratos más pobres que no cuentan con seguros o con el capital humano necesario para recuperar sus niveles de ingreso luego del desastre. En el corto plazo la población más pobre requiere de asistencia inmediata. Las redes familiares y comunales de protección, que constituyen el mecanismo más importante de los pobres para enfrentar shocks idiosincráticos, pierden su efectividad frente al desastre natural, dado que éste tiende a afectar a la comunidad en su totalidad. La población más desprotegida requiere de una red de protección social que provea protección efectiva frente a los desastres naturales. La entidad encargada de esta tarea, que debe ser pequeña y muy técnica, debe realizar una serie de tareas básicas:

- a) Evaluación de riesgo de desastres naturales en las distintas regiones del país.
- b) Coordinación de las distintas labores de prevención ejecutadas por los ministerios, gobiernos regionales, provinciales, distritales y municipales, y la misma entidad.

- c) Inventario de daños ante la ocurrencia de desastres y coordinación de las labores de asistencia a las víctimas y a los afectados por el desastre.
- d) Coordinación de las labores de reconstrucción luego de la ocurrencia del desastre.

¿Existe en el Perú alguna entidad estatal que se encargue de realizar todas las actividades descritas en el párrafo anterior? Si bien el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) podría ser la entidad encargada de esta labor, actualmente las funciones de la institución se reducen a la evaluación de riesgo de desastres y a la asistencia a la población luego de ocurrido el desastre. Al conocerse el advenimiento de un fuerte Fenómeno del Niño para el verano de 1998, el gobierno creó, en mayo de 1997 la Comisión Nacional de Acción de Emergencia (CONAE). Esta comisión estaba integrada por los Ministerios de Agricultura, Defensa, Presidencia y Transportes, y era la entidad encargada de coordinar los esfuerzos de prevención frente a la llegada del Fenómeno del Niño. La labor efectuada por CONAE durante la emergencia del Fenómeno del Niño podría estar a cargo de una institución dependiente del gobierno central, adscrita posiblemente a la Presidencia del Consejo de Ministros, que coordine de manera permanente los esfuerzos de protección social frente a los riesgos de diversos desastres naturales que afectan al país. Esta institución debería contar con atribuciones y presupuesto adecuado para realizar todas las actividades descritas en el párrafo anterior. A continuación se analizan con detalle los distintos aspectos de la protección social frente a desastres naturales que deberían ser contemplados por dicha institución.

Evaluación de riesgos

Una de las labores principales de la agencia estatal encargada de la supervisión de la protección social frente a desastres naturales es la elaboración de mapas detallados de vulnerabilidad frente a los desastres naturales. Los mapas de vulnerabilidad son insumos indispensables para la coordinación de las labores de prevención e inversión dentro del país. La agencia encargada de la protección frente a los desastres naturales debe coordinar con otras entidades, especialmente el SENAMI y el IMARPE para la detección temprana de fenómenos climatológicos que incrementen el riesgo de desastres naturales, como son el Fenómeno del Niño, sequías, y lluvias en la sierra.

INDECI cuenta con un software recientemente adquirido gracias al apoyo del BID y el gobierno canadiense para rastrear y clasificar las zonas de alto riesgo del país utilizando imágenes de satélites.

Labores de prevención

Las labores de previsión son el medio más efectivo de reducir los riesgos de sufrir pérdidas por desastres naturales. Actualmente en el Perú no existe ninguna agencia pública que coordine las actividades de prevención que ejecutan los ministerios, gobiernos regionales y municipios. Durante la última emergencia del Fenómeno del niño, las labores de prevención estuvieron a cargo de los ministerios y los gobiernos regionales. Se asignó las obras de prevención en las riberas de los ríos al Ministerio de

Agricultura y las de carreteras y puentes al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La labor del INDECI se centra actualmente en las labores de prevención de pérdidas personales por medio de simulacros, directivas de evacuación y la asistencia de víctimas luego de los desastres.

Las labores de prevención deben hacerse de acuerdo a la priorización que brinde el mapa de vulnerabilidad de desastres naturales del país. El gobierno central debe destinar partidas presupuestarias adecuadas para las labores de prevención a nivel nacional. Esta es una tarea permanente que no debe restringirse a situaciones de emergencia frente al advenimiento de un desastre de gran magnitud como el Fenómeno del Niño. Si bien estas labores de prevención deben ser ejecutadas por los ministerios y gobiernos regionales, deben ser coordinadas por la entidad pública responsable de brindar protección social frente a los desastres naturales. Las partidas de gasto para labores de prevención deben ser priorizadas de acuerdo a los mapas de vulnerabilidad, con el fin de evitar una excesiva carga fiscal en los departamentos amenazados por el desastres. Muchas veces estos departamentos se ven obligados a cortar inversiones prioritarias en salud y educación básica para realizar labores de prevención frente a los desastres.

La falta de previsión presupuestaria frente a la última emergencia del Fenómeno del Niño llevó al gobierno central a reorientar recursos destinados a los gastos de inversión normales de las regiones a obras de prevención frente al Fenómeno del Niño. Como lo señala Cruzado (2000), del presupuesto ejecutado para obras de prevención contra el Fenómeno del Niño en Piura, 84 por ciento de los recursos se obtuvieron de recursos ordinarios del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) y sólo 16 por ciento provinieron del gobierno central por medio del Ministerio de la Presidencia.

Los mapas de vulnerabilidad deben servir para incluir factores de riesgo de desastres naturales en los proyectos de infraestructura ejecutados por los ministerios de línea y por programas como FONCODES. La planificación del uso de la tierra, la ubicación de las ciudades, centros urbanos y asentamientos humanos debe hacerse también de acuerdo al mapa de vulnerabilidad.

Asistencia luego de ocurrido el desastre

Ante la ocurrencia frecuente de desastres naturales es imperativo contar con un sistema nacional de recopilación de información que permita evaluar la magnitud de los daños del desastre natural en las distintas zonas del país con el fin de priorizar las acciones de ayuda a la población damnificada y coordinar las labores de reconstrucción. Con ayuda de la tecnología recientemente adquirida por el INDECI y la coordinación con las instancias locales de los distintos ministerios, los gobiernos regionales, las municipalidades y otras entidades, se debe poder construir en un tiempo corto un inventario de la magnitud del desastre que indique al nivel geográfico más detallado posible el número de heridos, damnificados, personas que necesitan ayuda alimentaria, alojamiento, volumen estimado de pérdidas económicas, viviendas afectadas, áreas de cultivo afectadas, vías de transporte interrumpidas e industrias paralizadas.

La base de datos de daños estimados luego del desastre es importante para la coordinación de la ayuda de emergencia, especialmente ayuda alimentaria, medicinas, ropa y hospedaje. Es necesario además cruzar los datos de esta base de datos con los mapas de pobreza del país para identificar zonas de pobreza y extrema pobreza que hayan sido afectadas por el desastre y requieran priorización en los esfuerzos de ayuda.

Los cuadros 3.3 y 3.4 reseñan el acceso y la distribución de la asistencia para los hogares afectados por el Fenómeno del Niño durante 1997 y 1998, tomada de la ENAHO 1998-II. Los hogares se encuentran desagregados por quintiles de ingreso. Del total de hogares afectados, 19.4 por ciento recibieron ayuda alimentaria, 15.6 por ciento recibieron ayuda en ropa, medicinas o abrigo y 11.1 por ciento recibieron otro tipo de ayuda. La asistencia luego del desastre muestra errores de focalización, tanto de exclusión como de filtración. Sólo 21.2 por ciento de los hogares en pobreza extrema (primer quintil) afectados por El Niño recibieron ayuda alimentaria, la cual representa 16.8 por ciento del total de ayuda distribuida. Por otro lado, 14.5 por ciento de las familias afectadas del estrato más alto (quinto quintil) recibieron ayuda alimentaria, la cual representa 11.6 por ciento del total de ayuda distribuida. Los errores de focalización son aún más graves si se consideran los otros dos tipos de ayuda.

Cuadro 3.3
Porcentaje de hogares afectados por el Fenómeno del Niño que recibieron ayuda, según tipo de ayuda recibida.

	Quintiles de ingreso per cápita					Total
	I	II	III	IV	V	
Alimentos	21.2	20.4	21.4	18.5	14.5	19.4
Ropa, cama, medicinas o abrigo	9.5	13.4	20.4	14.6	18.0	15.6
Otros	2.7	10.7	11.5	13.2	16.3	11.1

Fuente: Elaboración de los autores basada en la ENAHO 1998.

Cuadro 3.4
Distribución por quintiles de ingreso de la ayuda recibida por los hogares afectados por el Fenómeno del Niño .

	Quintiles de ingreso per cápita					Total
	I	II	III	IV	V	
Alimentos	16.8	22.4	28.3	20.9	11.6	100.0
Ropa, cama, medicinas o abrigo	9.4	18.4	33.8	20.5	17.9	100.0
Otros	3.7	20.6	26.8	26.1	22.8	100.0

Fuente: Elaboración de los autores basada en la ENAHO 1998.

La utilización de mapas de daños, combinados con mapas de pobreza son necesarios para evitar los errores de focalización descritos en el párrafo anterior. Es conveniente también que los organismos ejecutores de la asistencia luego del desastre sean agencias que ya estén operando y que cuenten con mecanismos de focalización ya instituidos. Un ejemplo de esto se puede extraer de la última experiencia del Fenómeno del Niño en el Perú. El cuadro 3.5 presenta la distribución de la ayuda alimentaria a los afectados por el Fenómeno del Niño por quintiles de ingreso según la institución que la otorgó. Como se puede apreciar en el cuadro, la mayor parte de la ayuda alimentaria (31.4 por ciento del total) fue otorgada por PRONAA. Las otras dos instituciones que otorgaron la mayor parte de la ayuda restante fueron otros organismos del gobierno y los municipios. La ayuda otorgada por PRONAA es la que mostró mejor focalización, el 57.7 de la ayuda otorgada a los pobres extremos fue brindada por PRONAA, la ayuda de esta institución a los pobres no extremos y no pobres constituye 28 por ciento del total en estos estratos. Las municipalidades y las otras agencias del gobierno muestran niveles de focalización mucho más reducidos que los de PRONAA.

Cuadro 3.5
Distribución de la ayuda alimentaria, según la institución que la otorgó* por quintiles de ingreso.

	Quintiles de ingreso per cápita			Total
	I	II y III	IV y V	
PRONAA	57.4	27.5	28.0	31.4
Defensa Civil	10.0	4.3	5.7	5.5
Estado/Gobierno	8.5	18.7	29.0	21.1
Municipalidad	22.4	12.2	18.5	15.7
Iglesia/ONG	0.0	19.5	9.4	13.5
Otro	1.7	17.8	9.5	12.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

* Algunos hogares recibieron ayuda de más de una institución por cada tipo de ayuda.
Fuente: Elaboración de los autores basada en la ENAHO 1998.

Labores de reconstrucción

Es necesario garantizar que los esfuerzos de reconstrucción luego del desastre natural se realicen de acuerdo a la priorización dada por el inventario de daños, lo cual implica una coordinación adecuada entre los organismos encargados de la reconstrucción, fundamentalmente los ministerios de línea, y la agencia encargada de la protección social frente a los desastres. Es necesario también que la reconstrucción dé prioridad a los más pobres. Parte de los fondos de reconstrucción deben ser canalizados a través de instituciones como FONCODES, que tienen capacidad para focalizar en los pobres y ejecutar pequeños proyectos de infraestructura. De igual manera, los proyectos productivos de esta institución y programas de microcrédito agrícola deben ser

implementados en el caso de sequías o desastres naturales que afecten a los agricultores de bajos ingresos. Cuando el desastre natural implica pérdida de viviendas, programas de reubicación de asentamientos humanos y microcrédito para vivienda focalizados en los más pobres deben también ser implementados.

Muchas veces el desastre natural genera caídas graves en los ingresos de las poblaciones afectadas. Los ministerios deben tomar esto en cuenta e incluir componentes de uso de mano de obra local al realizar las labores de reconstrucción. Donde es factible, se podrían ejecutar obras de infraestructura con capacidad de generar empleo de corto plazo, como son las del Programa de Caminos Rurales.

Además de la existencia de una agencia pública que cuente con la capacidad institucional y los fondos para hacer frente a los desastres naturales, el Estado tiene otras intervenciones que debe implementar frente a los desastres naturales. La primera de ellas es la promoción del mercado de seguros. Una amplia cobertura de seguros frente a desastres naturales reduce los requerimientos de transferencias de fondos para la reconstrucción y le permite al Estado focalizar sus recursos y esfuerzos en los más pobres que usualmente no tienen acceso al seguro. Un sector en el cual la existencia de este tipo de seguros sería especialmente útil es el sector agrícola, que es muy propenso a pérdidas por fenómenos naturales. Otra intervención que podría ser beneficiosa es el uso de Fondos de Calamidad en el caso en el que el desarrollo de mercados de seguros no sea viable en el corto plazo. Estos fondos públicos se acumularían durante épocas en las que no hay desastres naturales y serían utilizados sólo cuando el desastre aparece.

Comentarios finales

Como se ha podido apreciar en este capítulo el Perú es un país constantemente sujeto a desastres naturales de diversa naturaleza. La frecuencia y el impacto de estos desastres implican que el Estado debe tener un aparato permanente que brinde protección a la población contra este tipo de eventos adversos. Los más pobres deben ser especialmente protegidos dado que por las actividades que realizan, la localización de sus viviendas y los activos que poseen son más vulnerables a ser damnificados por los desastres y tienen menor capacidad de recuperarse en el caso de ser damnificados.

El organismo encargado de coordinar las labores de protección social frente a los desastres naturales debe cumplir las funciones de evaluación de riesgo de desastres naturales, coordinación de las labores de prevención ejecutadas por las entidades públicas, inventario de daños ante la ocurrencia de desastres, coordinación de las labores de asistencia a los damnificados y coordinación de las labores de reconstrucción luego de la ocurrencia del desastre (el recuadro 3.1 hace una lista de las intervenciones necesarias para brindar protección social frente a los desastres naturales).

Es importante destacar que una de las labores cruciales de la entidad encargada de la coordinación de la protección social frente a desastres debe ser la coordinación con los distintos ministerios de línea, autoridades regionales, municipios, y programas de apoyo social (Foncodes y Pronaa) para evitar la duplicidad de esfuerzos y los errores de

focalización, en las actividades de prevención, de ayuda a los damnificados luego de ocurrido el desastre y de reconstrucción.

Recuadro 3.1 Cómo hacer frente a los desastres naturales: Lista de verificación para una intervención eficaz

1. Identificación de efectos ambientales adversos de eventos esperados:

- Incluye sequías, inundaciones, cambios en la temperatura de las aguas y contaminación del agua potable.

2. Análisis del impacto de estos fenómenos meteorológicos en cuatro áreas:

- Actividades económicas susceptibles de ser afectadas seriamente;
- Infraestructura productiva y vivienda;
- Salud pública;
- Servicios básicos tales como los de suministro de agua y saneamiento, servicios de educación y salud.

3. Identificación de las regiones afectadas dentro del país y de los grupos vulnerables dentro de estas regiones, y su ocupación económica:

- Incluye a trabajadores asalariados, pequeños agricultores, etc.

4. Identificación de los posibles efectos de los riesgos naturales en los grupos vulnerables:

- Pérdida de la vida o de facultades físicas y mentales;
- Pérdida del empleo o reducción de la producción; pérdida de poder adquisitivo a causa del desempleo o de cambios severos en los precios (v.g., precios de alimentos básicos);
- Destrucción de las viviendas existentes u otros activos tangibles, tierras de cultivo, sistemas de suministro de agua y saneamiento;
- Riesgos de enfermedades y desnutrición, especialmente entre los más vulnerables (niños, ancianos);
- Dificultad de acceso a los servicios públicos debido a la destrucción de caminos o de infraestructura social básica.

5. Identificación de acciones prioritarias:

- A corto plazo (emergencia): distribución de agua, alimentos y medicinas; campañas de vacunación, albergues temporales;
- A mediano plazo (rehabilitación): subsidios para alimentos; transferencias de ingresos; creación de proyectos de obras públicas para proveer empleo temporal; reconstrucción de viviendas e infraestructura;
- A largo plazo (reconstrucción): construcción de infraestructura para mitigar efectos futuros; establecimiento de sistemas de monitoreo y respuesta rápida para la siguiente ronda.

6. Identificación de contrapartes pertinentes dentro del país:

- Organismos encargados del manejo de desastres naturales (a escala nacional y local);
- Instituciones que protegen a grupos vulnerables contra otros shocks (v.g., Fondos de Inversión Social);
- Organizaciones no gubernamentales y otros grupos cívicos con destrezas y disponibilidad para ayudar.

Fuente: BID, 2000.

Capítulo 4: Riesgos de desempleo y protección social

Una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza debe incluir mecanismos de protección social apropiados para evitar drásticas caídas en el ingreso de los pobres (y de aquellos que se encuentran cerca de la línea de pobreza) ocasionadas por períodos de desempleo. Dichas reducciones de ingresos suelen tener fuertes efectos sobre el bienestar inmediato de los pobres (debido a las reducciones en el consumo presente) y afectar también sus posibilidades de superar permanentemente la pobreza (al recurrir al subempleo de baja productividad como opción laboral, vender activos y poner en riesgo las inversiones en el capital humano de sus hijos) – IDB, 2000, Cap. 3.

Pobreza y desempleo

Las tasas de desempleo abierto en el Perú Urbano han fluctuado entre 7.8 y 9.8% en los últimos cinco trimestres con información disponible ⁶. El Cuadro 1 presenta las características básicas del desempleo urbano en el Perú ⁷.

El perfil del desempleo de acuerdo al nivel educativo del trabajador es indicativo de la relación estructural existente entre la pobreza y el riesgo de desempleo (es decir, la caracterización de si los trabajadores pobres y no pobres tienen probabilidades distintas de experimentar episodios de desempleo), puesto que el nivel educativo del trabajador es el mejor predictor de su situación de pobreza ⁸. La tasa de desempleo promedio de los trabajadores con educación primaria ha sido siempre menor que la tasa promedio fluctuando entre 5.8 y 7.3%. El perfil de la pobreza (World Bank, 1993) en el Perú señala que 57% de los jefes de hogares pobres alcanzaron como máximo la educación primaria. Más aún, el 67% de los jefes de hogares en pobreza extrema ostentan a lo más el nivel primario de educación.

⁶ La medición del desempleo rural es más compleja debido a la superposición de los conceptos de unidad económica y hogar, y a la extremada estacionalidad de las actividades productivas en el campo, entre otros factores (MTPS, 1997). Una medición especial realizada en 1998 arrojó una tasa de desempleo promedio de 2.8% para el Perú Rural (MTPS, 1999).

⁷ La estacionalidad relativa de la tasa de desempleo urbano durante el año en el Perú ha sido documentada por los informes estadísticos del MTPS desde 1996. En general, la tasa de desempleo es más alta en el primer trimestre (con el influjo de fuerza laboral juvenil temporal en vacaciones estudiantiles) y disminuye a lo largo de los demás trimestres debido adicionalmente al aumento en la demanda laboral para las campañas de producción y ventas de Fiestas Patrias (julio) y Fiestas de Navidad y Año Nuevo (diciembre). No se ha podido obtener promedios anuales de esta serie trimestral debido a que la encuesta nacional no se realizó en el primer trimestre de 1998 a causa de los estragos físicos ocasionados por el Fenómeno del Niño.

⁸ Este enfoque es preferible a la tabulación directa de las tasas de desempleo por niveles de pobreza (medida por los totales de ingreso o consumo corriente) ya que excluye el efecto pobreza que producen las caídas de ingreso y consumo de los hogares ocasionadas por los propios episodios de desempleo (es decir, la causalidad reversa). Las tasas de desempleo abierto para trabajadores provenientes de hogares pobres extremos y no extremos fueron de 7.9% y 10.8% respectivamente en el cuarto trimestre de 1998.

Cuadro 4.1
Perú Urbano: Tasa de Desempleo por Trimestre

	1998			1999	
	II	III	IV	II	III
Total	8.0	7.8	7.9	9.8	8.2
POR SEXO					
Hombre	5.5	6.5	7.4	8.1	7.7
Mujer	11.2	9.3	8.5	11.9	8.9
POR EDAD					
14-24 años	13.9	13.5	15.4	17.1	13.2
25-44 años	5.6	5.9	5.6	6.9	6.7
45-54 años	4.7	4.3	4.1	6.2	5.1
55 y más	7.7	6.5	6.0	7.2	6.5
POR EDUCACION					
Primaria	6.2	6.0	5.6	7.3	5.8
Secundaria	9.2	8.6	9.7	10.4	9.6
Superior no Universitaria	8.4	8.7	7.1	12.2	8.9
Superior Universitaria	6.3	6.9	6.7	9.0	6.5
POR DOMINIO GEOGRAFICO					
Lima Metropolitana	8.5	6.9	9.2	10.0	8.4
Costa	8.1	9.4	8.0	10.3	9.8
Sierra	7.6	8.7	5.2	9.7	7.1
Selva	5.4	4.9	6.4	7.2	4.4

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Indicadores Laborales, Noviembre 1999

Puesto en términos comparativos, mientras que el 58% de los jefes de hogar con educación primaria son pobres, un 41% de los jefes con secundaria sufren de la misma situación (situándose 12% de estos últimos en pobreza extrema). Por su parte, 28% de los jefes de hogar con educación superior no universitaria y 13% de los jefes con universitaria completa están en la pobreza.

La incidencia promedio del desempleo ha sido siempre mayor en los grupos con educación secundaria (fluctuando entre 8.6 y 10.4%) y superior no universitaria (fluctuando entre 7.1 y 12.2%), en donde, como hemos visto, la pobreza (sobretudo extrema) es mucho menos frecuente. Por su parte, la tasa de desempleo en los niveles de educación universitaria es la segunda más baja después de aquella para los trabajadores con educación primaria, fluctuando entre 6.3 y 9.0%.

En resumen, el riesgo de desempleo no afecta proporcionalmente más a los trabajadores pobres en el Perú. Sin embargo, el efecto negativo del desempleo sobre el bienestar es mayor en el caso de los pobres precisamente porque no existen mecanismos formales de

protección y suavización de caídas de sus ingresos, teniendo que recurrir al ahorro individual que es escaso o a liquidar activos lo que afecta su potencial de ingresos futuro, reducir la inversión en capital humano de sus hijos o aceptar cualquier opción de subempleo de baja productividad.

El subempleo en el Perú es un problema de elevada magnitud. La encuesta de niveles de empleo de 1998 arrojó un nivel total de subempleo urbano de 44.1%. Esta cifra consta de 28.1% de subempleo por ingresos (ingresos menores a la línea del subempleo, a pesar de trabajar jornadas completas) y 16% de subempleo por horas (fuerza laboral que trabaja menos que la jornada completa y desearía laborar más horas para poder alcanzar ingresos mayores a la línea de subempleo)⁹. El perfil del subempleo urbano (1998) indica que los trabajadores con menor nivel educativo tienden a sufrir mayores niveles de subempleo (MTPS, 1999)¹⁰. Así, el nivel de subempleo total es de 57.4% para trabajadores con educación primaria, 45.5% para trabajadores con secundaria, 37.3% para trabajadores con superior no universitaria y 27.1% para trabajadores con educación universitaria. Aunque en gran medida, el subempleo de los trabajadores pobres se debe a los bajos niveles de productividad realizados con sus reducidos stock de capital humano y físico (en este sentido, estos trabajadores están obteniendo una remuneración equivalente a su productividad marginal), existiría cierta proporción de trabajadores pobres que se encontrarían subempleados precisamente por la falta de opciones de protección contra el desempleo (estos trabajadores percibirían ingresos inferiores a su productividad potencial dado que no pueden emprender períodos de búsqueda de trabajo más largos que optimicen sus ingresos, debido a sus condiciones de pobreza y restricciones de liquidez).

Los trabajadores pobres no tienen episodios de desempleo más largos que los trabajadores no pobres, debido en parte a la imposibilidad de permanecer en el desempleo sin fuente de ingreso alguna¹¹. El promedio de duración incompleta de desempleo en el segundo trimestre de 1996 en Lima Metropolitana fue de 12.5 semanas (es decir unos 3 meses), y tuvo un perfil creciente en términos de nivel educativo: 8.9 semanas en promedio para trabajadores con educación primaria, 10.8 semanas para trabajadores con secundaria y 16.7 semanas para trabajadores con educación superior (MTPS, 1996). Cuando se completan estas informaciones con datos de panel (MTPS, 1999) se encuentra que la duración promedio sube dos semanas (a 3.5 meses) pero el ordenamiento por niveles educativos no cambia, siendo los trabajadores con educación superior los que tienen las duraciones de desempleo promedio más largas.

En cuanto al desempleo de largo plazo, los datos revelan que los períodos de desempleo mayor a 6 meses afecta sólo a 5.5% de los desempleados. Es más, no se ha encontrado

⁹ La línea del subempleo se calcula dividiendo el costo de la canasta básica de consumo familiar (línea de la pobreza) entre el número promedio de trabajadores por hogar. Equivalió a alrededor de 500 soles mensuales en Setiembre de 1998. La jornada laboral completa de referencia en la encuesta es de 35 horas semanales.

¹⁰ La tasa de subempleo calculada para el Perú Rural en la encuesta especial de 1998 fue de 67.3% y se componía de 54.1% de subempleo por ingresos y 13.2% de subempleo por horas.

¹¹ Otra razón que explicaría la menor duración del desempleo de los trabajadores pobres sería la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo de baja calificación.

desempleo de largo plazo en trabajadores con bajos niveles de educación. En principio entonces, no habría necesidad de esquemas de protección contra el desempleo prolongado. Sin embargo, debemos considerar que la duración del desempleo estaría sesgada hacia abajo debido a que muchos pobres no pueden mantenerse desempleados y recurren al subempleo. Además, las encuestas de panel revelan que la mitad de la fuerza laboral que sale del desempleo no lo hace porque encuentra trabajo sino que pasa a la inactividad (trabajadores desalentados).

Entonces, las mayores dificultades laborales que podrían estar enfrentando los trabajadores pobres se encontrarían en el desempleo y la inactividad forzosa, y una forma concisa de apreciar estos problemas en conjunto sería observar su complemento, es decir, la tasa de ocupación. Efectivamente, las tasas de ocupación para los trabajadores urbanos con educación primaria y secundaria (58.9% y 56.2% respectivamente) son significativamente menores a la tasa respectiva para trabajadores con educación superior (69.8%)¹².

La protección contra el desempleo en el Perú

En el Perú, el principal sistema de protección contra el desempleo beneficia fundamentalmente a trabajadores formales, que son mayoritariamente no pobres. Se trata de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) que tiene la calidad de “beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo” (MTPS, 1997)¹³. La misma devenga desde el primer día de iniciado el vínculo laboral. Están comprendidos en este beneficio los obreros y empleados sujetos al régimen laboral común de la actividad privada que cumplan cuando menos en promedio una jornada mínima diaria de cuatro horas¹⁴. La CTS equivale a un sueldo mensual por año que se deposita (en dos armadas, una en mayo y otra en noviembre) obligatoriamente en una cuenta individual de ahorros en el sistema financiero y sólo puede ser utilizada cuando termina la relación laboral con la empresa, ya sea por despido o renuncia voluntaria (salvo retiros parciales autorizados por ley, como el 50% que es de libre disponibilidad y el 20% adicional de libre disponibilidad por una sola vez que se otorgó por decreto especial y temporal en 1999 para estimular la demanda agregada interna)

Este sistema de ahorro individual obligatorio, que fue consolidado a principios de los 90 como parte de las reformas laborales en el Perú, genera menos incentivos adversos que el tradicional seguro de desempleo utilizado en otros países de la región. La crítica más común a estos sistemas tradicionales es que desincentivan la búsqueda activa de empleo por parte del desempleado mientras obtiene los beneficios del seguro de desempleo. En el caso de la CTS, el trabajador desempleado consume su propio ahorro desde el primer día

¹² Datos calculados con la Encuesta Nacional de Hogares del Cuarto Trimestre de 1998.

¹³ También existe una indemnización adicional por “despido arbitrario” (comentada más adelante) que se otorga cuando no se pueden probar causas objetivas (económicas, tecnológicas, baja productividad, indisciplina, etc.) que motiven el despido.

¹⁴ Existen regímenes especiales de compensación por tiempo de servicios, de naturaleza similar al régimen común de la CTS, para los trabajadores de construcción civil, pescadores, artistas, y trabajadoras del hogar (MTPS, 1997).

del desempleo y por tanto tiene el incentivo necesario para buscar activamente un nuevo empleo.

Lamentablemente, el trabajador pobre (urbano y rural) no está representado en el empleo formal puesto que labora mayoritariamente en el sector informal sea como autoempleado o como trabajador dependiente sin contrato de trabajo. En todos estos casos la CTS está ausente.

Saavedra (1998) estima la participación del empleo formal en Lima Metropolitana (la zona de mayor desarrollo y formalidad en el país), de acuerdo a dos definiciones alternativas de formalidad. De acuerdo a la definición tradicional, el empleo formal representa 43.1% del empleo total en Lima Metropolitana (datos para 1997) y se compone de: empleo en empresas de 5 o más trabajadores (30.5%), profesionales y técnicos independientes (5.4%) y trabajadores del sector público (7.1%). Por su parte, de acuerdo a la definición legalista de empleo formal (empleos con un contrato formal de trabajo, algún beneficio social o sindicato), el 42.2% del empleo en Lima Metropolitana es formal y se compone de: trabajadores asalariados privados (23.8%), asalariados públicos (7.1%), autoempleo (10.6%), y trabajadoras del hogar (0.7%). Para efectos de este reporte, la definición más apropiada de formalidad es la legalista puesto que define la posibilidad de recibir protección contra el desempleo con la CTS. Sin embargo, ni los asalariados públicos, o los autoempleados son beneficiarios de la CTS, por lo que el universo potencial de beneficio de la CTS son solamente los asalariados privados y trabajadores del hogar formales (24.5% de la fuerza laboral en Lima Metropolitana).

Solamente 4% de los trabajadores asalariados privados formales provienen de hogares pobres en Lima Metropolitana. Puesto de otro modo, menos de 3% de los trabajadores pobres acceden a un trabajo asalariado privado formal. Por otro lado, el hecho que los trabajadores asalariados privados tengan cierta formalidad en la relación laboral no implica necesariamente que reciban efectivamente la CTS debido a que pueden estar vinculados a trabajos a tiempo parcial o a que las empresas incumplan la legislación laboral ¹⁵.

Las encuestas de hogares recientes contienen información aproximativa sobre la incidencia del beneficio de CTS por niveles de pobreza. Existe información sobre los ingresos extraordinarios recibidos por trabajo dependiente (ocupación principal y secundaria) en donde se incluyen beneficios tales como: las gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias, bonificaciones, participación en las utilidades, e indemnizaciones por accidentes de trabajo, pero no se considera específicamente la CTS. Sin embargo, la incidencia de las gratificaciones (el beneficio monetario más generalizado en el mercado de trabajo peruano) sería un límite superior de la incidencia efectiva de la CTS. Sólo

¹⁵ Existen varias modalidades de incumplimiento de la legislación laboral que van desde usar indebidamente los contratos de locación de servicios y los convenios de formación laboral juvenil para relaciones laborales dependientes a tiempo completo; lograr convenios de sustitución de CTS con los trabajadores por los que la empresa no efectúa los depósitos correspondientes, utiliza los recursos y, en caso de quiebra, éstos no necesariamente llegan a los trabajadores; hasta permanecer en la informalidad total sin contratos de trabajo.

17.5% de la población ocupada y 25.4% de los trabajadores urbanos reciben gratificaciones. Estos porcentajes disminuyen a 3.9% y 7.8% en el caso de los trabajadores con educación primaria y 18.3% y 22% en el caso de trabajadores con educación secundaria. Más aún, sólo 1% de los trabajadores en pobreza extrema (4% en zonas urbanas) y 9.4% de los trabajadores en pobreza no extrema (14.1% en zonas urbanas) reciben gratificaciones. Estos datos muestran evidencia indirecta pero clara de que los trabajadores pobres no están protegidos formalmente contra el desempleo. Aún en el caso de trabajadores asalariados pobres, el total cubierto sube a 5.2% en el caso de pobreza extrema (10% en zonas urbanas) y 25% en el caso de la pobreza no extrema (28.4% en zonas urbanas)¹⁶.

En la sección de transferencias corrientes de la encuesta existe una pregunta acerca de si el trabajador recibió en los últimos doce meses CTS o indemnizaciones por despido, lo que se referiría mas bien a la disponibilidad para utilizar la CTS o la indemnización (si esta última también aplica) una vez producido el episodio de desempleo. Sólo 1.5% de los trabajadores urbanos y 0.2% de los trabajadores rurales recibieron este beneficio en los últimos doce meses. Lamentablemente, esta información no se puede contrastar con la tasa de desempleo debido a que el periodo de referencia para calcular el desempleo en la encuesta es sólo la última semana. Una forma precisa de arribar a estos porcentajes sería identificando todos los desempleados en los últimos doce meses y verificando si recibieron o no la CTS pero la encuesta no permite este ejercicio.

El elevado grado de informalidad en el mercado de trabajo peruano está detrás de esta realidad. El pobre desempeño económico de la economía peruana en las décadas de los 70s y 80s y el rígido y sobreprotegido mercado formal de trabajo que se fue construyendo agravaron esta situación. La nueva política económica de los 90s con sus reformas estructurales en diversas áreas, incluyendo la flexibilización del mercado laboral formal, han logrado cambiar la tendencia negativa y obtenido importantes resultados. Se han generado muchos más empleos que en el pasado, inclusive en empresas formales, pero tomará muchos años conseguir que los pobres tengan protección contra el desempleo a través de esta vía. Se necesitan por un buen tiempo programas especiales que mitiguen las caídas de ingreso y consumo de los pobres como consecuencia del desempleo.

Reformas laborales y la evolución del mercado del trabajo en el Perú

Las reformas laborales en el Perú fueron parte importante del conjunto de reformas estructurales llevadas a cabo en la década del 90. En 1990, el Perú tenía una de las legislaciones laborales más intervencionistas, proteccionistas y rígidas de la región ocupando el sexto lugar (en una muestra de 25 países de la región) en el ranking de índices de protección al empleo construido por el BID (véase BID, 1996).

Las reformas laborales abarcaron tanto el ámbito individual como colectivo de la relación laboral. En el ámbito individual, se reemplazó la estabilidad laboral absoluta por la

¹⁶ El Ministerio de Trabajo y Promoción Social podría contar con mejor información del universo de los beneficiarios de la CTS a través del seguimiento de las cuentas de CTS que existen en el sistema financiero.

estabilidad laboral relativa (con un régimen de indemnizaciones por despido arbitrario), se ampliaron las causales justas de despido, se flexibilizaron los horarios de trabajo y el régimen de horas extras, se introdujeron nuevas modalidades de contratación laboral, se reformó el sistema de pensiones creándose un pilar privado de capitalización individual que coexiste con el sistema público tradicional, y se consolidó el sistema de compensación por tiempo de servicios. De esta manera, el Perú pasó a la posición decimotercera (en una muestra de 21 países de la región) en el índice de protección de empleo construido por el BID en 1997. En el ámbito colectivo de la relación laboral, las reformas eliminaron el monopolio sindical en la empresa, democratizaron el derecho a huelga, establecieron la negociación colectiva al nivel de empresa y limitaron la intervención del Estado en la negociación (Yamada, 1996; Saavedra, 1998; Pages, 1999).

Las reformas laborales aunadas a un rápido proceso de crecimiento económico han posibilitado la creación de empleo a mayor ritmo que en el pasado. Este ha sido un factor importante para la reducción de la pobreza experimentada durante toda la década de los 90s que se ha descrito en el capítulo 1. Las cifras para Lima Metropolitana indican que mientras el empleo permaneció estancado entre 1986 y 1992, entre 1992 y 1997 se generaron 725 mil puestos de trabajo (Pages, 1999). Por otro lado, a nivel nacional se crearon 1.3 millones de empleos entre 1994 y 1997 (World Bank, 1998). Sin embargo, no se ha apreciado una disminución en las tasas de desempleo más rápida o un incremento mayor en el promedio de remuneraciones reales debido a los récords históricos de aumento de la oferta laboral (MTPS, 1998). Esto se debe en parte al efecto de la transición demográfica en el mercado laboral, pero también al reingreso de trabajadores a la fuerza laboral dadas las mejores perspectivas de empleo. Así, mientras que el empleo en el Perú urbano ha crecido 3.4% promedio anual entre 1991 y 1996, la población económicamente activa se incrementó a una tasa de 3.3%.

Los empleos formales han crecido a una tasa significativa, pero los empleos informales lo siguen haciendo a un mayor ritmo. Para el caso de Lima Metropolitana, el empleo formal creció a tasas promedio de 3.5 y 2.3% entre 1993 y 1997 de acuerdo a las definiciones tradicional y legalista utilizadas por Saavedra (1998) respectivamente. Esta tendencia es positiva desde el punto de vista de la protección contra el desempleo. Por su parte, el empleo informal se incrementó a ritmos de 6 y 6.9% promedio anual para el mismo periodo, de acuerdo a las definiciones tradicional y legalista respectivamente.

Las reformas laborales han sido un factor positivo para el crecimiento del empleo formal. Por otro lado, el aumento de los costos no salariales de 40% en 1990 a 53% en 1997 ha sido más bien un factor negativo (Saavedra, 1998). Una parte de estos costos no salariales no pueden calificarse como sobrecostos, que impongan una cuña entre la oferta y demanda de trabajo, puesto que son maneras distintas de pagar la remuneración anual de equilibrio. Este es el caso de la CTS, las gratificaciones, y las pensiones (MTPS, 1996, Yamada, 1996) ¹⁷. Pero otros costos no salariales sí afectarían negativamente el crecimiento del empleo formal. El caso más claro ha sido el del Fonavi que se denomina

¹⁷ No obstante, en niveles de remuneraciones cercanos al salario mínimo, las pensiones, gratificaciones y CTS sí pueden afectar negativamente la demanda de trabajo puesto que pueden generar remuneraciones mínimas totales por encima de la productividad marginal del trabajador.

ahora Contribución Extraordinaria de Solidaridad y que debería eliminarse apenas se recuperen los ingresos fiscales ordinarios.

Asimismo, los ingresos reales promedio se han incrementado en los 90s, a pesar del aumento de la oferta de trabajo, como consecuencia de un aumento de la productividad (Saavedra, 1998). Sin embargo, las ganancias mayores se registraron en la primera mitad de la década y sobre todo en las categorías formales de trabajadores, observándose un estancamiento de los ingresos reales de los trabajadores informales.

Pages (1999) también observa que se ha reemplazado a los trabajadores con más rapidez en los 90s. En 1985, 20.3% de la PEA en Lima Metropolitana había estado desempleada por más de seis meses. Dicho porcentaje fue de 5.3% en 1996. Por otro lado, en 1985, 48.3% de los desempleados en Lima Metropolitana habían experimentado el desempleo por menos de un mes. Dicho porcentaje fue 65.5% en 1996.

Otra tendencia positiva en el mercado laboral después de las reformas es que los diferenciales salariales para individuos de características similares se han reducido. El diferencial negativo en la remuneración de una trabajadora con relación a un trabajador de similares características personales se ha reducido de 25.6 a 14.1% entre 1985 y 1994. Una tendencia parecida se ha observado para el caso de trabajadores rurales respecto a trabajadores urbanos de características similares, aunque el diferencial negativo todavía se sitúa entre 27 y 32%. Por último, el diferencial negativo entre un trabajador indígena (definido como aquel cuya lengua materna es aborigen) y el resto de trabajadores con características personales similares es de 27% (Pages, 1999).

Sin embargo, las desigualdades salariales por nivel educativo están creciendo (Saavedra, 1998), mientras que la distribución del ingreso total ha seguido mejorando (Escobal, Saavedra y Torero, 1999). La desigualdad total cayó, no obstante el aumento en los retornos a la educación, debido a que la desigualdad al interior de cada grupo educativo disminuyó (por diversos efectos tales como la caída en los diferenciales por género y lugar geográfico ya comentados, y la caída en el premio a la afiliación sindical).

La duración promedio de los empleos vigentes en el sector formal ha caído de 9 a 6 años y una caída similar es apreciable para el grupo de edad de 25 a 55 años, que está menos afectado por la generación de nuevos empleos. La probabilidad de que un trabajador formal permanezca en dicha condición ha caído, y la probabilidad de que transite por el desempleo ha crecido, en especial para trabajadores de más de 35 años, por lo que la utilización de los fondos de CTS debe haber aumentado (Saavedra, 1998).

Estas tendencias se explican por la legislación laboral que ahora permite mayores contratos temporales (que, a excepción de los programas de entrenamiento juvenil, incorporan todos los beneficios sociales incluyendo la CTS), y los menores costos de despido de trabajadores por tiempo indefinido (Saavedra, 1998). Sin embargo, también se explican por la drástica reducción de la inflación que hace más difícil que se efectúen ajustes en el mercado de trabajo a través de reducciones en salarios reales como en

épocas pasadas. La contrapartida positiva, como ya se ha visto, ha sido la mayor contratación de mano de obra.

Shocks macroeconómicos y desempleo

Tradicionalmente en el Perú, la absorción de shocks macroeconómicos negativos en el mercado de trabajo peruano ha ocurrido con el ajuste de los ingresos reales, hecho que era facilitado por un contexto de alta inflación. Por su parte, las tasas de desempleo abierto han fluctuado menos que otros países de la región durante los ciclos económicos debido a la rigidez de la legislación laboral, al elevado porcentaje de fuerza laboral empleada en la informalidad, y al ajuste vía remuneraciones reales. En esa medida, no ha existido una justificación mayor para extensos seguros de desempleo formales y programas especiales de apoyo al ingreso informal durante periodos recesivos. Sin embargo, el contexto macroeconómico y laboral ha cambiado enormemente en el Perú. Con tasas de inflación cercanas a niveles internacionales, los márgenes de ajuste vía salarios reales serían menores, dadas las conocidas rigideces a la baja en los salarios nominales sobretodo formales ¹⁸. Por su parte, la flexibilización laboral actual permite ajustes en la cantidad de mano de obra con costos mucho menores que en el pasado.

Por tanto, es posible que la elasticidad de la tasa de desempleo con relación a la evolución del producto haya aumentado con las reformas laborales y la relativa estabilidad de los precios. Ciertamente, la tasa de desempleo abierto en 1999 aumentó con relación a 1998, en todos los trimestres comparables, debido a la recesión reciente que ha experimentado la economía peruana (Cuadro 1). Así, la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 1999 fue de 9.8% mientras que se situaba en 8.0% para el mismo trimestre de 1998, es decir, se registró un aumento de casi dos puntos porcentuales. Sin embargo, ya para el tercer trimestre del año, el incremento del desempleo había disminuido a cuatro décimas de punto porcentual (la tasa de desempleo en el tercer trimestre de 1999 fue de 8.2%, mientras que se situó en 7.8% para el mismo trimestre de 1998). Existe evidencia entonces de que la informalidad y el subempleo siguen constituyéndose en respuestas rápidas para evitar periodos largos de desempleo abierto en el Perú ¹⁹. Este no parece ser el caso en otros países de América Latina en donde los shocks recesivos se traducen en aumentos muy significativos en el desempleo abierto aún para trabajadores asalariados informales y en el empleo independiente ²⁰.

¹⁸ Se ha empezado a observar cierta flexibilización a la baja en las remuneraciones nominales formales pero más que nada a niveles administrativos y gerenciales. Estos ajustes son más difíciles en la parte baja de la distribución de salarios formales debido a la negociación colectiva y la influencia del salario mínimo. En cambio, variaciones a la baja en las remuneraciones informales ocurrirían sin mayores impedimentos.

¹⁹ La tasa de subempleo el Perú urbano se incrementó de 41.8% en 1997 a 44.2% en 1998. El subempleo por ingresos aumentó de 24.8% a 29.7% mientras que el subempleo por horas disminuyó de 17.0% a 14.5% (MTPS, 1999).

²⁰ El caso más documentado es el de Argentina, pero también hay evidencia reciente de varios otros países de la región. En Colombia, la tasa de desempleo de seis áreas metropolitanas aumentó de 15.1% a 19.8% en los tres primeros trimestres de 1999 con relación a 1998. En Chile, el desempleo para el total del país pasó de 6.1 a 10.1% entre el tercer trimestre de 1998 y 1999. En Ecuador, el desempleo nacional urbano

Puede observarse también en el Cuadro 1 que los trabajadores con menor capital humano y recursos no fueron los más afectados por el aumento del desempleo en el último año. Comparando los segundos trimestres de 1999 y 1998, el desempleo aumentó en 1.3 y 1.8 puntos porcentuales para los trabajadores con educación primaria y secundaria, mientras que aumentó en 3.5 y 2.1 puntos porcentuales para los trabajadores con superior no universitaria y universitaria. En la desaceleración del aumento en el desempleo registrada en el tercer trimestre de 1999, todos los grupos de trabajadores regresaron a sus niveles de desempleo del tercer trimestre de 1998 salvo el grupo de trabajadores con educación superior no universitaria que mantuvo un incremento en el desempleo de 1.8 puntos porcentuales.

Sin embargo, si observamos las estadísticas de empleo en empresas privadas de 10 a más trabajadores (que representa 22.5% de la PEA urbana ocupada y es donde existe una mayor probabilidad de empleo formal privado) comprobamos una mayor sensibilidad con el ciclo económico. En efecto, la caída en el empleo en estas empresas a nivel nacional urbano llegó hasta un máximo de 7.4% en Setiembre de 1999 (comparado con el empleo en el mismo mes del año anterior) y se ha empezado a desacelerar, gracias al inicio de la recuperación económica a finales de 1999, alcanzando una caída de 5.2% en Diciembre de 1999 (comparado con el empleo en el mismo mes del año anterior) (MTPS, 2000). La reducción del empleo ha sido más severa en Lima Metropolitana (5.6%) que en el Resto del Perú Urbano (3.8%). Estos trabajadores, protegidos por la legislación laboral formal, deberían poder financiar su período de desempleo con los fondos de CTS acumulados.

Acciones de política

Reducción del riesgo de desempleo

Para reducir el riesgo de desempleo en el Perú hay que sostener elevadas tasas de crecimiento económico que generen los empleos necesarios para atender los crecimientos enormes de oferta laboral que todavía van a suceder en el Perú y para absorber a los trabajadores que se encuentran en el subempleo de baja productividad.

Una buena política macroeconómica debe reducir los riesgos de crisis a través del equilibrio en las cuentas fiscales y en los mercados monetario y cambiario, el mantenimiento de adecuados niveles de reservas internacionales y un sólido sistema financiero. Asimismo, debe promover elevados niveles de inversión privada que generen un crecimiento económico alto y sostenido.

Una buena política laboral es aquella que promueve la contratación plena de la mano de obra, con horarios y remuneraciones flexibles, y que permite su movilidad necesaria para adaptarse a las condiciones de mercado. Es decir, se trata de proteger al trabajador, no al empleo mismo. Impedir la movilidad laboral a través de elevados costos de despido tiene

aumentó de 7.7% a 11.1% hasta el tercer trimestre de 1999 comparado con 1998. En Venezuela, el desempleo nacional urbano aumentó de 11.3% a 15.3% en el primer semestre de 1999 comparado a 1998 (MTPS, 1999).

consecuencias negativas sobre la demanda de trabajo (Saavedra y Torero, 1999) y el crecimiento económico. La evidencia internacional muestra que los países que mantienen las más bajas tasas de desempleo son aquellos con menores regulaciones y protecciones y con elevados flujos de ingresos y salidas al empleo.

También se necesita una buena política de promoción de la microempresa para que tenga acceso competitivo al crédito, la capacitación y la tecnología. De esta manera, se fortalecerán, formalizarán y harán más sostenibles las ingentes cantidad de empleos que genera la microempresa. Los esfuerzos estatales y de la cooperación técnica nacional e internacional en este campo han sido dispersos, inconexos y de poca escala como para producir efectos tangibles y sostenibles. Se necesita racionalizar e integrar las acciones para que sean eficientes y sostenibles. En este sentido, habría que evaluar el trabajo inicial realizado por Prompyme (en el área de mercados) y Mibanco (en el área de financiamiento) en los últimos años y darles un nuevo impulso. Por otro lado, no queda claro cómo se promueven desde el Estado y la cooperación internacional mayores niveles de capacitación y mejora tecnológica de la microempresa en el Perú.

Hay que mejorar la calidad de la mano de obra para que sea más competitiva en el mundo actual. Esto implica mejorar la educación pública, tanto en cantidad como calidad (y especialmente su vinculación con el mundo del trabajo). Para los jóvenes y adultos pobres que ya dejaron la educación formal es necesario robustecer su empleabilidad con acceso a capacitación adecuada. En el mundo de hoy, las destrezas se desactualizan rápidamente y hay que garantizar el acceso permanente de los pobres a la capacitación laboral. La capacitación en el Perú se realiza en centros de capacitación laboral fuera de la empresa y en un porcentaje importante es provisto por institutos privados (MTPS, 1996). El acceso de los pobres a estos centros no está asegurado por falta de recursos. Las estadísticas muestran que los estratos que más se capacitan son los quintiles más altos de ingresos y los sectores de mayor nivel educativo. El Estado debería facilitar acceso de los pobres a estas posibilidades de capacitación a través de préstamos y becas.

De acuerdo al perfil de desempleo abierto urbano presentado en el Cuadro 1, la tasa de desempleo juvenil ha fluctuado entre 13.2 y 17.1% en los últimos cinco trimestres, duplicando las tasas de desempleo de los demás trabajadores peruanos. Los jóvenes pobres en situación de desempleo o inactividad forzosa, tienen dificultades para acceder a un empleo formal debido a una educación pública deficiente, a la falta de contactos y de experiencia laboral. Desde 1996, y gracias al apoyo del BID y la cooperación internacional, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social lleva a cabo el Programa de Capacitación Laboral Juvenil –Projovent, que ha mejorado la inserción laboral de los jóvenes pobres beneficiados con cursos de capacitación y prácticas laborales orientadas por las necesidades reales de las empresas. Hasta el momento se han desarrollado seis rondas de cursos y prácticas laborales beneficiándose a 15,000 jóvenes de 7 ciudades del Perú. Projovent también está mejorando el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación peruano, al adjudicar la realización de cursos a través de concursos abiertos, y promoviendo una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y el sector productivo, al exigir compromisos de prácticas laborales subvencionadas por las propias empresas como parte del proceso de capacitación integral del joven.

Projovent es uno de los pocos proyectos sociales en el Perú que incluyó un programa de evaluaciones de impacto, con grupos de control cuasi-experimentales, desde la fase de diseño del proyecto. En estas mediciones se demuestra que los jóvenes beneficiarios de Projovent han progresado significativamente en su inserción laboral e ingresos reales, muy por encima de lo obtenido por los grupos de control, y a pesar de la recesión económica por la que ha atravesado el Perú en los últimos dos años (MTPS, 1998).

Se han realizado tres mediciones con el primer grupo de beneficiarios y su grupo de control a los 6, 12 y 18 meses después de culminada su participación en Projovent, indicando que los resultados positivos se han sostenido en el tiempo. El porcentaje de trabajadores remunerados entre los beneficiarios del programa aumentó en tres cuartos (de 36% a 63%), mientras que el mismo porcentaje en el grupo de control se incrementó en menos de un quinto (de 50% a 59%) ²¹. Más aún, en el caso de las mujeres beneficiarias, el porcentaje de trabajadores remunerados más que se duplicó (de 26% a 57%), mientras que en el grupo control dicho porcentaje prácticamente no aumentó (pasó de 41 a 43%). Los ingresos reales promedio aumentaron en 136% para los beneficiarios del programa, mientras que lo hicieron en 54% para el grupo de control. En el caso de las mujeres beneficiarias, el ingreso real promedio aumentó en 167% mientras que en grupo control aumentó 55% ²².

La focalización de este programa fue exitosa ya que 95% de los beneficiarios provienen de familias pobres y el 60% de los mismos tienen origen en familias en situación de pobreza extrema. Asimismo, 56% de los beneficiarios son mujeres, gracias a una específica política de promoción de la participación de jóvenes mujeres en el programa.

La expansión progresiva de este programa debería apoyarse puesto que, además de sus logros antipobreza en un grupo especialmente vulnerable, está induciendo una reforma importante en el mercado de capacitación técnica del Perú. El número de instituciones que participan en las licitaciones de cursos en Lima se ha duplicado (de 14 a 29), comparando la primera con la quinta licitación, (el total de entidades de capacitación a nivel nacional en la sexta licitación fue de 43) y el costo promedio de los cursos adjudicados ha disminuído en un tercio desde la primera licitación. Por último, cabe añadir que, a diferencia de otros programas de jóvenes en la región, en Projovent es el empresario que acepta a los jóvenes en las prácticas laborales y asume el costo de la subvención mensual (no menor al salario mínimo) y el seguro médico durante los tres meses como mínimo de experiencia laboral.

Un ejemplo de atención especial a trabajadores adultos con problemas de empleabilidad ha sido el caso del Programa de Reconversión Laboral para los trabajadores excedentes de las empresas públicas privatizadas que tuvo el apoyo financiero del FOMIN del BID. El proceso de capacitación para su reconversión laboral y el apoyo a su reinserción

²¹ Todos los resultados que se reportan corresponden a la comparación de la situación de los jóvenes antes del programa con su situación luego de 18 meses de culminado el programa (tercera medición de impacto).

²² La primera medición de impacto para el segundo grupo de beneficiarios del programa muestra resultados positivos similares con relación a su grupo de control.

hicieron posible que dos tercios de los 10,000 trabajadores atendidos se reincorporaran a la vida laboral. Esto sucedió no obstante tratarse de trabajadores con importantes problemas de empleabilidad dada su edad promedio (mayor a 45 años), su educación promedio (menos de secundaria completa) y la sobreespecialización y obsolescencia del trabajo anterior desarrollado en la empresa pública. Varios de los componentes de este proyecto están siendo absorbidos por el MTPS para que pueda utilizarlos de manera más amplia en el caso de sus programas de información y colocación laboral.

En el diseño de programas activos de empleo hay que incorporar incentivos apropiados para que grupos particularmente vulnerables como las mujeres accedan a estas oportunidades. Esto es particularmente relevante si se considera que la tasa de desempleo femenino es más alta que la masculina (Cuadro 1). En particular, mujeres con carga familiar no pueden acceder a los beneficios de estos programas de empleo si es que no pueden dejar sus hijos al cuidado de adultos.

El Programa de Atención a Menores de 3 Años Wawa Wasi, financiado por el BID, facilita el acceso al trabajo de mujeres que desean (y/o necesitan) integrarse al mercado laboral, en la medida que éstas cuentan con un servicio de cuidado para sus hijos. El cuidado a tiempo completo del niño es complementado con estimulación psicosocial y motora, alimentación y atención de salud. Todos estos servicios se realizan en la casa de la madre cuidadora o en el Wawa Wasi comunal construido por el propio programa. El programa llegará a beneficiar hasta 150,000 niños liberando tiempo para el mercado de trabajo a alrededor de 75,000 madres y empleando directamente a 19,000 madres.

Otra alternativa es explorar las posibilidades de subcontratación de grupos de mujeres en tareas productivas en las que ya están capacitadas y que tienen demanda en el mercado, tales como las confecciones y las artesanías. Estas tareas pueden realizarse desde la casa o el local comunal facilitando el doble rol de muchas mujeres pobres: madre al cuidado de los hijos y trabajadora independiente. El Programa Femenino de Consolidación del Empleo – Profece, es una experiencia innovadora en este campo realizada por el MTPS y apoyada por el BID. Profece facilita la constitución de Grupos Organizados de Oferta Laboral alrededor de locales comunales y en función de la especialización en oficios tales como: manualidades y artesanía, confecciones, textiles, procesamiento de alimentos y servicios. Profece vincula estos grupos a demandas reales de parte de empresas productivas y comercializadoras para mercados internos y externos, constituyéndose en una suerte de bolsa de trabajo grupal. A través de la fase piloto de este sistema se colocaron los servicios laborales de 8,068 mujeres de escasos recursos de Lima Metropolitana y Ayacucho. Nuevamente en éste como en otros programas activos de empleo es necesario realizar una apropiada evaluación del impacto del proyecto para sopesar sus posibilidades de expansión a fin de incrementar las posibilidades de empleo de grupos particularmente vulnerables y en desventaja en la sociedad peruana.

Reducción del período de desempleo

Se puede reducir el desempleo friccional de corta duración con mayor y mejor información acerca de las vacantes en el mercado laboral. En el Perú, los servicios

públicos de información y colocación laboral (bolsas de trabajo) orientados sobretodo a los trabajadores de escasos recursos se han empezado a modernizar en los últimos años. En 1996, el MTPS inició el proyecto Sistema de Información Laboral (SIL) con tres componentes: un sistema descentralizado de Centros de Colocación e Información Laboral (CIL) interconectados electrónicamente y con un eje central en las oficinas Proempleo del MTPS, la producción y difusión de información sobre tendencias de remuneraciones y vacantes en el mercado de trabajo; y la asesoría para la búsqueda de empleo (ABE).

En 1998, dicho sistema inscribió a 73,634 trabajadores (oferta), recibió 32,292 vacantes por parte de las empresas (demanda) y colocó efectivamente a 23,671 trabajadores (colocaciones). La tasa de eficiencia (medida por la cantidad de puestos ofrecidos por las empresas que fueron cubiertos) fue de 73.3%, porcentaje que se compara favorablemente con estándares internacionales (MTPS, 1999). Sin embargo, sería pertinente realizar una evaluación de impacto con grupos de control para cuantificar el impacto del SIL en la reducción del desempleo y subempleo de los pobres. Por otro lado, los costos por beneficiario en estos servicios resultan mucho menores a las inversiones realizadas en otros proyectos sociales. Asimismo, un estudio realizado con el total de la oferta de trabajadores evaluada por Proempleo en Lima demostró que la mitad de usuarios pertenecían al estrato D (más bajo) y un 30% adicional pertenecía al estrato C. (Yamada y Jaramillo, 1998).

El SIL ha demostrado hasta el momento efectividad, costos reducidos en relación a otras intervenciones públicas y una buena focalización. De resultar positiva su evaluación de impacto, este programa debería ampliarse a fin de reducir el desempleo friccional y el subempleo de los trabajadores pobres que carecen de información, contactos, acceso a medios electrónicos de búsqueda y recursos para pagar agencias privadas de colocación.

Mejora de la protección durante el desempleo

La Compensación por Tiempo de Servicios es un buen instrumento de protección social que ayuda a financiar el período de desempleo de los trabajadores formales privados en el Perú, que como hemos visto es de corta duración promedio. Sin embargo, deben evaluarse varias opciones de mejora de este mecanismo, en particular en cuanto a su cobertura temporal y el número efectivo de beneficiarios.

Una limitación que se ha identificado en sistemas de ahorro para el desempleo como la CTS es que el fondo individual podría agotarse antes de acabar el período de desempleo. Esto estaría sucediendo en el Perú cada vez más debido a que la duración promedio de los empleos está disminuyendo (aunque existe evidencia de que el reempleo es más rápido), debido a la mayor rotación laboral, por lo que no se acumularían suficientes fondos de CTS como para financiar el período de desempleo en muchos casos. La medida más recomendable para atender este problema es fortalecer el sentido de protección contra el desempleo que debe tener el ahorro en CTS disponiendo la intangibilidad total de los ahorros acumulados hasta la culminación de la relación laboral. Recuérdese que en la

actualidad el 50% del fondo es de libre disponibilidad desvirtuando en parte el objetivo de protección contra el desempleo de la CTS.

Por otro lado, se ha sugerido también un componente opcional de préstamo a tasas de mercado (BID, 2000). Sin embargo, la implementación de esta opción sería problemática en un país como el Perú. Una ventaja del sistema CTS es que es manejado enteramente por el sistema financiero privado peruano ²³. El componente adicional de préstamo de la CTS implicaría que el MTPS, o alguna otra entidad estatal otorgue préstamos al público, o, alternativamente, otorgue garantías estatales al sistema financiero. Estas opciones no son consistentes con el modelo de desarrollo vigente en el Perú. Por otro lado, debido a la elevada informalidad de la economía peruana y a la alta movilidad entre el asalariamiento formal y el autoempleo informal, en muchos casos los recursos del préstamo serían utilizados como capital de trabajo en la informalidad ²⁴.

El componente de crédito adicional lo debería otorgar el sistema financiero privado sin garantía estatal como cualquier otro crédito. Sin embargo, debido a que existirían problemas de acceso al sistema financiero regular por la falta de garantías personales e historia crediticia en muchos casos, se podría evaluar si el fondo individual de pensiones de jubilación acumulado puede servir de garantía para préstamos con límites muy precisos (digamos el equivalente de dos o tres sueldos mensuales como tope acumulado).

Para aumentar la cobertura efectiva de beneficiarios de la CTS hay que eliminar la elusión de la CTS que implica la firma de los convenios de sustitución por los cuales los trabajadores otorgan el derecho a la empresa para retener y utilizar los recursos de sus CTS. La probabilidad de recuperar la CTS en el caso de quiebra de estas empresas es muy baja.

Asimismo, se necesita reforzar los sistemas de inspección del Ministerio de Trabajo para fiscalizar el cumplimiento del sistema en las empresas formales y reducir el uso indebido de modalidades existentes de relaciones pre-laborales de capacitación (convenios de formación laboral juvenil) y relaciones de subcontratación independiente (contratos de locación de servicios) en contratos de trabajo dependientes a tiempo completo.

Por otro lado, todos los contratos laborales deberían incluir la CTS como beneficio. En la actualidad, los trabajos en el sector privado a tiempo parcial (de menos de cuatro horas diarias promedio) no son sujetos a la CTS tal como vimos anteriormente y deberían serlo. Estos contratos permiten más flexibilidad tanto a trabajadores como empleadores en el uso de mano de obra, pero no por ello deben ser discriminados en la protección contra el desempleo (Pages, 1999). En este caso, el monto de la CTS sería calculado de acuerdo a la proporción de la jornada completa de trabajo que se realiza. Asimismo, debería

²³ El MTPS sólo supervisa el cumplimiento de los depósitos y pagos de la CTS a través de su programa de inspecciones a empresas.

²⁴ La imposibilidad de monitorear estas situaciones es una razón poderosa para hacer poco viable cualquier alternativa de seguro de desempleo de corte tradicional en el Perú.

evaluarse la extensión progresiva de la CTS a los trabajadores del sector público, sujeto a las disponibilidades de recursos fiscales en el futuro ²⁵.

Por último, se debe reducir la incidencia del doble beneficio que implica la superposición de la indemnización por despido arbitrario y la CTS. La indemnización por despido arbitrario es elevada en el Perú ya que equivale a un sueldo y medio mensual por cada año de servicios con un tope de 12 remuneraciones. Esta figura se suma a la CTS que ha acumulado el trabajador. Este es un caso de sobreprotección que reduce la demanda de mano de obra y que induce a una sustitución de contratos permanentes por contratos a plazo fijo. Si bien es cierto que los contratos a plazo fijo son sujetos de todos los beneficios sociales al igual que los contratos permanentes, existe sin embargo un efecto negativo sobre el bienestar de los trabajadores causado por la inseguridad e incertidumbre de la renovación del contrato. Además se desincentiva la inversión en capacitación tan importante para aumentar la productividad. Por tanto, se debe evaluar la opción de una reducción significativa de la indemnización por despido arbitrario para que induzca una mayor contratación permanente de mano de obra.

Sin embargo, ninguna de estos casos realmente incorpora a los pobres a este sistema formal de protección. En principio una de las ventajas del sistema de ahorro tipo CTS es que se podría extender a todos los trabajadores de la economía sin distinguir el grado de formalidad de la relación laboral y por tanto abarcar a los trabajadores pobres. Sin embargo, la restricción principal para la efectiva implementación de la CTS para los pobres es su limitada capacidad de ahorro y su enorme valoración del ingreso y consumo presente.

Una alternativa de protección social son los programas de empleo temporal. Si son adecuadamente diseñados tienen varios aspectos positivos: pueden autofocalizarse en la población pobre, no generan incentivos perversos puesto que se trabaja para recibir el salario, y pueden proveer de infraestructura para la propia población pobre ²⁶.

Ya que los programas de empleo de emergencia ofrecen salario a cambio de trabajo pueden ser considerados como un contrato de seguro de desempleo aunado a una tecnología para monitorear la situación laboral (IDB, 2000). La clave para lograr una adecuada autofocalización en la población pobre es ofrecer un salario modesto, no mayor al salario prevaleciente en el mercado de trabajadores no calificados, para que sólo los pobres se vean atraídos por el programa. Aquí se presenta una tensión en el diseño del programa ya que mientras más bajo es el salario, mayor es la focalización en la población más pobre, pero menor también es la transferencia y el alivio a la pobreza que se está logrando (aunque también menor es el costo unitario del programa y mayor la posibilidad de atender más beneficiarios).

²⁵ En la actualidad sólo existe este beneficio para el caso de los trabajadores públicos en régimen laboral de la actividad privada (en empresas públicas y organismos autónomos).

²⁶ Sin embargo, a diferencia de los esquemas de seguro de desempleo o ahorro compulsivo, los programas de empleo temporal patrocinados por el Estado no permiten una búsqueda activa de un empleo más permanente. Por ello, deberían complementarse con los servicios de asesoría e información laboral descritos anteriormente.

El impacto diferencial del programa en los ingresos de la población pobre no es el total del salario otorgado (ya que esto asume que en el caso que no existiera el programa el ingreso sería cero) sino su diferencia con relación a lo que habría obtenido en el caso en que no sería beneficiario del programa (una mezcla de situaciones abiertas de desempleo, subempleo e inactividad). Por tanto, es necesario hacer evaluaciones adecuadas con líneas de base y grupos de control. Asimismo, hay que medir el costo total del programa y también el beneficio en infraestructura para la población pobre. En Argentina por ejemplo, el programa Trabajar tiene un costo de transferir un dólar de beneficios directos a los pobres que fluctúa entre 4 y 5 dólares, por lo que Trabajar sólo se puede justificar si las obras de infraestructura y mantenimiento que financia generan un flujo significativo de beneficios para los pobres a lo largo del tiempo.

Una serie de programas de combate a la pobreza en el Perú generan empleo temporal. Sin embargo, este objetivo está subordinado casi siempre a la meta principal de los programas que es la provisión y mantenimiento de infraestructura económica y social para los pobres. Es por ello que el diseño de los programas, en general, no incorpora los incentivos suficientes para maximizar la generación de empleo temporal. Asimismo, esta relativa subordinación de objetivos se traduce en una sorprendente ausencia de estadísticas comprensivas y homogéneas sobre la generación de empleo temporal por parte del sector público en el Perú. Por tal motivo, sólo es posible arribar a resultados tentativos sobre la suficiencia de los niveles actuales de generación de empleo temporal como para atender la necesidad de protección contra el desempleo de los grupos de más bajos ingresos. La evidencia parcial y fragmentada señala que los programas atienden mucho más las necesidades de empleo en zonas rurales que en zonas urbanas. Este patrón no es consistente con las estadísticas laborales en el Perú que muestran que el desempleo es un problema mucho más significativo en zonas urbanas que en zonas rurales.

Foncodes es un Fondo de Inversión Social que financia pequeños proyectos de infraestructura económica y social demandados por las propias comunidades organizadas en núcleos de gestión denominados núcleos ejecutores (ver capítulo 5). La ejecución de la obra es adjudicada a contratistas privados por licitación pública en la que no existe ningún requisito especial de concurso de mano de obra no calificada. Como consecuencia, los ratios de intensidad de mano de obra son bastante menores que en otros programas públicos que generan empleo temporal en el Perú y en otros países de América Latina ²⁷. La participación de la mano de obra no calificada en el costo total del proyecto es de 6.7% en promedio y la de mano de obra calificada es un 9.4% adicional. Es decir, un total de 16% de participación de la mano de obra en el costo total.

²⁷ En el Programa Trabajar de Argentina, el gobierno federal sólo cofinancia el costo de mano de obra no calificada de la obra y establece el nivel de salario a pagar incentivando de esta forma a que los gobiernos provinciales seleccionen los proyectos y las técnicas de ejecución más intensivas en mano de obra no calificada. Así se logra que el componente de mano de obra no calificada promedio del proyecto sea alrededor de 30% (World Bank, 1999). En los Programas de Empleo de Emergencia de Chile en la década del 80 se requería como mínimo un 80% de componente de mano de obra no calificada en el costo total del proyecto (World Bank, 2000a). En los programas de empleo temporal de Asia, el porcentaje promedio de participación de la mano de obra en el costo total del proyecto ha fluctuado entre 34 y 60% (World Bank, 2000b).

Cabe recordar que en los estatutos de creación de Foncodes, la generación de empleo temporal aparece como uno de los objetivos de mayor importancia. En 1998, la realización de las obras de Foncodes generó 6.2 millones de jornales que equivalen a 20,713 empleos anuales. No se tiene información precisa sobre cuánto del empleo temporal generado por Foncodes ha llegado a las zonas rurales y cuánto a las urbanas, pero en World Bank (1998) se estimó que 68% de los beneficiarios de Foncodes provenían de zonas rurales. Por tanto, podríamos estimar que 14,084 de los empleos equivalentes anuales fueron rurales y 6,628 fueron urbanos.

A pesar de casi una década de existencia, Foncodes no había realizado hasta el año pasado evaluaciones apropiadas sobre el impacto en los ingresos de los trabajadores temporales empleados. En cuanto a los beneficios generados por la infraestructura construida, se ha demostrado un impacto positivo sobre la asistencia escolar (Shady, 1999). En la evaluación del préstamo Foncodes II por parte del BID a propósito de una posible financiación de un futuro Foncodes III, se está incorporando una evaluación de impacto sobre las principales líneas de inversión del programa, financiada por el BID y el Banco Mundial.

Otros programas de infraestructura en el Perú se realizan con una mayor participación de mano de obra, especialmente no calificada. Este es el caso de Programa de Caminos Rurales ejecutado por el Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y cofinanciado por el BID y el Banco Mundial que ha tenido entre 30 y 40% de participación del componente de mano de obra en el costo total de las obras. La mano de obra no especializada ha sido remunerada con los salarios más bajos prevalecientes en los mercados rurales locales, permitiendo así una adecuada focalización en la población más pobre (ver capítulo 5).

El Programa Alimentos por Trabajo de PRONAA logra participaciones del costo de la mano de obra sobre el costo total que superan el 50% (y llegan hasta el 91% en los casos en que las propias comunidades proporcionan los materiales para las obras). Este programa actualmente opera en zonas rurales pobres fundamentalmente (alrededor de 80% de las obras comunales son rurales) otorgando raciones de alimentos como pago al trabajo en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de pequeños proyectos comunitarios. La comunidad escoge los proyectos y ella misma u otras instituciones públicas o no gubernamentales proveen de materiales para la obra ²⁸. Las raciones son de dos kilos de alimentos por beneficiario por día de trabajo, lo que equivale a entre 50 y 70% de la ingesta calórica familiar recomendada y que en términos monetarios equivalentes sería inferior a un cuarto del salario mínimo actual y estaría por debajo del salario de mercado para trabajadores sin calificación. En este sentido, este programa se focaliza adecuadamente en las poblaciones más necesitadas. El tipo común de obras es la limpieza de canales de riego, defensas ribereñas, caminos de herradura, construcción de letrinas y locales comunales, y actividades de forestación y reforestación, entre otras. De acuerdo a informaciones preliminares de Pronaa, se generaron 23,000 empleos

²⁸ En este sentido, el Programa tiene características similares de cofinanciamiento e incentivos al uso de mano de obra no calificada de otros programas de empleo temporal como Trabajar en Argentina.

equivalentes anuales con este programa en 1999 de los cuales 18,400 fueron rurales y 4,600 fueron urbanos.

Otros programas de inversión pública focalizados en las áreas rurales pobres y que generan empleo temporal son Pronamachs (rehabilitación de tierras y otras pequeñas obras de infraestructura agrícola) y las obras de infraestructura del Inade, que de acuerdo a Verdera (1998) habrían generado 12,100 y 13,271 empleos equivalentes anuales en 1994.

También existen programas que mayoritariamente generan empleo temporal en áreas urbanas. Se trata de los casos de Enace (construcción de viviendas) que generó 1,612 empleos temporales en 1994 (de acuerdo al World Bank-1999, 90% de los beneficios de sus obras se destinan a áreas urbanas), Fonavi (vivienda e infraestructura básica para la vivienda) que generó 9,329 empleos temporales (80% de los beneficiarios son urbanos), Infes (infraestructura escolar) que generó 7,916 empleos temporales (84% de los beneficiarios son urbanos) y Sedapal (agua potable y saneamiento) que generó 7,890 empleos temporales (suponemos en este caso que todos los empleos fueron urbanos). Por último podemos suponer que el total de los 28,404 empleos temporales generados a través del Fondo de Compensación Municipal se distribuyeron entre rurales y urbanos de acuerdo a los porcentajes de participación respectivos en la pobreza total ya que se utilizan indicadores de pobreza para la fórmula de distribución de dichos recursos.

En un esfuerzo tentativo por consolidar todo el empleo temporal generado en áreas rurales y urbanas, nuestros cálculos indican que para las áreas rurales en total se generarían alrededor de 80 mil empleos temporales equivalentes anuales, lo que equivale a 1.8% de la fuerza laboral rural y más de la mitad de la propia cifra de desempleo rural. Mientras tanto, en las áreas urbanas, se generarían en total alrededor de 50 mil empleos temporales equivalentes anuales. Esta cifra equivale a 0.5% de la fuerza laboral urbana, mientras que la fuerza laboral urbana desempleada que tiene sólo educación primaria equivale a 1.1% de la fuerza laboral (3% si se suma algún grado de secundaria). Por tanto, esta evidencia preliminar, que debe ser actualizada y calculada muy precisamente, indica que hay cierto desbalance en contra de la generación de empleo temporal urbano.

Sin embargo, las familias de gran parte de los desempleados urbanos más pobres están siendo atendidas por programas de asistencia alimentaria que cubren una proporción significativa de los gastos de consumo corriente de estos hogares (ver Capítulo 5). En este sentido, la existencia de una extensa red de asistencia alimentaria en el Perú hace menos necesaria la implementación de programas de empleo de emergencia adicionales. No obstante, la mayoría de comedores populares son sólo parcialmente subsidiados por la ayuda alimentaria del Estado y la comunidad internacional, por lo que los comités de madres cobran por el menú de alimentos preparados. En estos casos, las caídas en el ingreso familiar producto de episodios de desempleo en la población muy pobre pueden impedir el acceso a dichos programas de asistencia alimentaria. Existe evidencia de que tales situaciones se pueden convertir en “casos sociales” al nivel de la comunidad, por los que el comité del comedor decide eximir del pago a las familias en dichas condiciones. El Estado debe promover e institucionalizar dichas soluciones

autofocalizadas y controladas al nivel comunitario a fin de que la red de asistencia alimentaria absorba tales casos integralmente. Por último, es claro que en los casos de significativos aumentos del desempleo ocasionados por crisis macroeconómicas o desastres naturales, el empleo temporal tendrá que expandirse a la par que lo hacen los programas de seguridad alimentaria (ver capítulo 2).

Comentario Final

El Perú cuenta con la CTS como principal mecanismo de protección contra el desempleo. Sin embargo, cubre como máximo sólo al 17.5% de la población ocupada en el Perú. La elevada informalidad del mercado laboral peruano explica parte de esta reducida cobertura pero también existe una elevada elusión e incumplimiento de las normas asociadas directa e indirectamente a la CTS aún en empresas de características formales. Al respecto, se deben reducir diversos mecanismos de elusión de la CTS detallados en este informe e incrementar la fiscalización de su cumplimiento efectivo. Por otro lado, se debe mejorar también el diseño del propio instrumento garantizando su plena intangibilidad hasta que ocurra un período de desempleo y extender su cobertura a toda clase de contratos formales de trabajo.

No obstante, los mecanismos vigentes de protección formal contra el desempleo en el Perú no llegan a los pobres urbanos o rurales ya que éstos laboran en el empleo informal asalariado y el autoempleo. La CTS cubriría como máximo a sólo 1.0% de la población ocupada viviendo en condiciones de pobreza extrema y 9.4% de la población ocupada en condiciones de pobreza no extrema. Por tanto, son necesarios programas de empleo temporal o de asistencia alimentaria como mecanismo de protección social contra el desempleo de los pobres.

En el Perú, los programas públicos de infraestructura generan un volumen apreciable de empleos temporales sobre todo en las zonas rurales. En las zonas urbanas, las redes de asistencia alimentaria cumplen un rol importante de protección social contra el desempleo de los trabajadores en pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, habría que evaluar detalladamente si el pago parcial por la alimentación recibida en muchos comedores puede ser una barrera a la protección social contra caídas sustanciales de ingresos en los grupos más pobres de la sociedad peruana.

Capítulo 5: La Red de Protección Social en el Perú

Como hemos visto anteriormente, los elementos cruciales de la estrategia de lucha contra la pobreza y protección de los grupos más vulnerables en el caso peruano han sido la estabilización de la economía, la recuperación del crecimiento, las reformas estructurales y la disciplina fiscal. Si bien estos logros per se han generado mejoras en el sistema de protección social al reducir los riesgos de pérdidas de ingresos provenientes del mal manejo de la política macroeconómica, el gobierno implementó también desde los inicios de la década de 1990 un conjunto de programas sociales orientados al alivio y la reducción de la pobreza que cumplen, o pueden cumplir, un rol importante para la protección social. Esta sección analiza los programas de alivio a la pobreza bajo el enfoque de la protección social, y se centra en dos tipos de programas que cubren la mayoría de esfuerzos de lucha contra la pobreza en el país: los programas de ayuda alimentaria y los programas de construcción de infraestructura básica económica y social.

El gobierno peruano ha realizado un gran esfuerzo para poner en marcha y sostener programas sociales de alivio a la pobreza. Ejemplos de ello son el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado en el año 1991 para financiar proyectos de infraestructura social, económica y productiva en comunidades de pobreza y pobreza extrema; y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), creado en 1992 para otorgar asistencia alimentaria en zonas rurales y urbano marginales. El gobierno creó a su vez el Ministerio de la Presidencia (PRES) en el año 1992 con el fin de administrar un alto porcentaje de los programas destinados al combate a la pobreza.

Como se puede ver en el cuadro 5.1, el gobierno destina una cantidad importante de sus recursos a la lucha contra la pobreza. Durante 1998, el gasto público social representó 44.6 por ciento de los gastos totales del gobierno y 6.8 por ciento del PBI. Los programas focalizados de reducción de pobreza representaron 11.5 por ciento del gasto público total y 1.7 por ciento del PBI. Comparando los niveles de gasto social de la década del ochenta con los de la del noventa se ve un progreso notable. Sin embargo, a pesar de estos progresos, los indicadores de gasto social per cápita, gasto social como porcentaje del PBI y gasto social como porcentaje del gasto público total siguen estando muy por debajo del promedio regional de América Latina (ver CEPAL, 1999).

Cuadro 5.1
Gasto en Programas de Reducción de Pobreza
(Como porcentaje del Gasto Público Total)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto Publico Social Total	24.6	24.7	19.1	32.9	41.8	44.6
Gasto en programas de Reducción de la pobreza	7.2	6.8	8.5	8.0	11.0	11.5
Apoyo social	3.0	2.5	2.7	2.9	3.7	4.2
Vaso de leche	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
PRONAA	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7
MECEP	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	0.9
Programa de apoyo social (FONCODES)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7	0.7
Otros	1.2	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0
Infraestructura social y Económica	4.2	4.3	4.4	3.5	5.3	5.5
FONCODES	2.6	1.7	1.5	1.2	1.7	1.6
PRONAMACHCS	0.0	0.0	0.3	0.4	0.5	0.5
Saneamiento (PRES)	0.0	0.1	0.2	0.5	0.7	1.5
INFES	0.5	1.4	1.7	0.6	0.8	0.8
Otros	1.1	1.1	0.6	0.8	1.6	1.1
Gasto social básico	0.0	0.0	1.5	1.6	2.0	1.8
Gasto en programas de reducción de la pobreza (millones de Dólares)	424	547	853	780	1,082	1,103
Gasto en programas de reducción de la pobreza (Porcentaje del PBI)	1.1	1.1	1.4	1.3	1.7	1.7

Fuente: Saavedra (2000), cuadros 6 y 7.

Consideraciones generales sobre los programas de lucha contra la pobreza

Información de la ENAHO de 1998 (INEI, 1999) indica que las donaciones del sector privado y los programas de asistencia social del gobierno reducen en el corto plazo la incidencia de la pobreza total en 3.8 puntos porcentuales (de 41.1 a 37.3 por ciento del total de población) y la de la pobreza extrema en 3.7 puntos porcentuales (de 19.3 a 15.6 por ciento del total de población). Las donaciones y la asistencia social del gobierno son especialmente importantes para reducir la pobreza extrema en la sierra rural y la selva rural, regiones en las cuales la pobreza se reduce de 48.3 a 42.9 y de 38.7 a 26.2 por ciento del total de población.

Los programas de asistencia y las donaciones privadas cumplen con el objetivo de disminuir temporalmente los niveles de pobreza, especialmente de pobreza extrema en el país. Sin embargo, aun existen aspectos que pueden mejorarse en el diseño e implementación de la estrategia global del gobierno en la lucha contra la pobreza y la protección social. Los programas sociales sufren de los típicos problemas de segunda generación en este tipo de intervenciones: problemas de focalización, diseño, superposición, coordinación, y falta de mecanismos de monitoreo y evaluación. Datos de la encuesta de hogares revelan que aún existen bastante descoordinación entre los diversos programas de ayuda social. La ENAHO 1998-II revela que el 71.4 por ciento del total de hogares pobres en el país reciben beneficios de algún tipo de programa social. Este porcentaje se eleva a 76.8 por ciento en el caso de los hogares extremadamente pobres y a 80.8 por ciento en el caso de los hogares extremadamente pobres en el sector rural. La encuesta también revela que del total de hogares pobres el 20.4 por ciento se beneficia sólo de un programa social, mientras que el 51 por ciento se beneficia de más de uno (Shack y Vasquez, 1999; estos autores definen en este caso particular la población en pobreza extrema como la perteneciente a los tres deciles más bajos de ingreso). Si bien algunos de los programas que reciben los hogares son complementarios, hay evidencia de que una elevada proporción de hogares están recibiendo múltiples programas sustitutos entre sí.

Como bien lo señalan el Banco Mundial (1999) y Saavedra (1999), los sistemas de coordinación entre programas, tanto entre los ministerios como al interior de cada ministerio son insuficientes. Los programas tienen diferentes mecanismos de focalización, lo que genera superposición en los beneficiarios, malgastando recursos que podrían ser orientados a poblaciones en pobreza extrema no atendidas. El Banco Mundial (World Bank, 2000b) estima que en 1997 se requería una transferencia de alrededor de 517 millones de dólares por año para dotar a los pobres extremos con ingresos iguales a la línea de pobreza extrema (sin incluir gastos administrativos) pero, para ese mismo año más del doble de recursos se invirtieron en programas sociales focalizados (1,082 millones de dólares) y la extrema pobreza no fue eliminada (ver cuadro 5.1). Por otro lado, existen también organismos estatales que implementan programas muy distintos a los que corresponderían a la naturaleza de la institución (“entidades educativas ejecutan acciones de seguridad alimentaria, e instituciones de cuidado de infantes ejecutan programas alimentarios y de salud”, Vásquez y Riesco, 2000, p.96). Existe evidencia que indica que intervenciones integradas de alivio a la pobreza son más efectivas que acciones aisladas (ver Banco Mundial, 1999). Por tanto, la coordinación entre programas es crucial para la mejora de la estrategia del gobierno de combate a la pobreza y de protección social.

Con el objeto de mejorar las labores de coordinación, el gobierno creó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y desarrolló una Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema (EFLCPE), a cargo del PRES. Estas instancias fueron creadas durante 1997 pero no cuentan en la actualidad con suficientes recursos humanos y financieros, o mecanismos adecuados para lograr una labor de coordinación efectiva entre la multitud de programas del sector público.

La focalización y la medición de impacto de los programas sociales

De acuerdo a la información recogida para 1998 por las encuestas de hogares y presentada en el cuadro 5.2, los programas sociales son progresivos, pero aún muestran problemas significativos de filtración: 23.9 por ciento de los beneficiarios de estos programas provienen del quintil más pobre mientras que 13.1 por ciento pertenecen al quintil más rico. En las zonas urbanas, los beneficiarios provenientes de los quintiles más pobre y más rico suman respectivamente 17.9 por ciento y un sorprendente 17 por ciento. En las zonas rurales, la distribución es mucho más progresiva siendo los porcentajes equivalentes para los quintiles más pobre y rico de 31.9 por ciento y 7.8 por ciento respectivamente.

Cuadro 5.2

Beneficiarios de Programas Sociales por Quintiles de Ingreso Percapita del Hogar, (ENAH 1998-II)

	I	II	III	IV	V	Total
Urbano	17.8	21.9	22.0	21.2	17.0	100.0
Rural	31.9	25.5	20.1	14.6	7.8	100.0
Nacional	23.9	23.5	21.1	18.4	13.1	100.0

Elaborado en base a Shack y Vasquez, 1999, cuadro 3.

Los datos de las encuestas de hogares sólo permiten desagregar los programas especiales con mayores recursos (que no son necesariamente los de mejor focalización y eficacia) en las áreas de alimentación, nutrición, salud y educación. Las tasas de filtración, definidas como el porcentaje de hogares no pobres que reciben el beneficio de los programas, calculadas por Shack, 1999 son:

- En programas de alimentación y nutrición:
Vaso de Leche, 33.5%,
desayunos escolares, 31.5%,
comedores populares, 23.6% y
alimentos para menores, 30.5%.
- En programas de salud:
Control de crecimiento del niño, 40.6%
Seguro escolar, 33.5%
Planificación familiar, 40.6%
- En programas de educación:
Uniformes, buzos y calzado escolar, 33.6%
Textos y útiles escolares, 29.6%

La mejor focalización de los comedores populares se debería a su fuerte mecanismo de autoselección debido al estigma asociado a su utilización. Sin embargo, esto no ocurre con los Comités de Vaso de Leche. Por otro lado, dado que el desayuno escolar, vestimenta, texto y útiles se debe entregar a todos los niños en la escuela beneficiada, el único nivel de focalización factible en este caso es la elección de escuelas a ser apoyadas. Este primer nivel de focalización es aún más difícil de implementar en un programa más universal como el seguro escolar. Por último, se podría hacer más selectiva la cobertura de los programas de planificación familiar y salud infantil.

Los actuales errores de focalización se pueden reducir por medio de la actualización y unificación de un mapa de pobreza compartido por todas las instituciones públicas y privadas dedicadas al combate a la pobreza. Asimismo, se debe evaluar la posibilidad de complementar los mecanismos utilizados actualmente de focalización geográfica y autofocalización con sistemas selectivos de identificación de beneficiarios basados en encuestas de indicadores de pobreza y bienestar aplicadas directamente a las familias beneficiarias potenciales, en los casos en que los otros tipos de focalización dejen de ser eficaces.

El gran objetivo del gasto social en el Perú es la reducción de la pobreza. Sin embargo, no existe todavía suficiente evaluación del impacto de los proyectos como para inferir cuál es el impacto individual de cada una de las intervenciones públicas (Flores, 1998, Saavedra, 1999). Tradicionalmente los programas sociales en el Perú se han preocupado por mantener un conjunto de información sobre indicadores de insumo y proceso, pero no sobre el impacto mismo de la intervención sobre la pobreza y bienestar de las familias. Para esta última tarea se necesita la generación de líneas de base o grupos de control adecuados a fin de evaluar la situación de los beneficiarios en comparación a aquellos que no lo fueron. Las excepciones más destacables de proyectos que incorporaron evaluaciones de impacto con metodologías rigurosas son: el programa de capacitación laboral juvenil –Projovent, del Ministerio de trabajo (ver capítulo 4) y el programa de desayunos escolares de FONCODES (ver sección sobre FONCODES en este capítulo). La evaluación de impacto de los principales proyectos de reducción de la pobreza en el Perú y su comparación con los costos de cada intervención permitiría una selección más fina de los proyectos que deben mantenerse o expandirse y los proyectos que deben desfasarse en el tiempo.

Los programas de ayuda alimentaria

Al considerar los programas de ayuda alimentaria, es necesario diferenciar dos tipos de intervenciones que tienen motivaciones diferentes. Primero se tienen los programas de combate a la desnutrición crónica y de mejora de la asistencia escolar que se caracterizan por atacar la pobreza estructural por medio de la acumulación en capital humano. Entre estos se encuentran programas de protección alimentaria como YAPITA, PRONITA, el Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR), el Programa Wawa Wasi, el Programa del Vaso de Leche, el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA y el Programa de Desayunos Escolares de FONCODES. Segundo,

se tienen los programas de transferencia de alimentos de carácter puramente compensatorio, como el Programa de Comedores Populares del PRONAA. La presente sección centra su análisis en el Programa del Vaso de Leche, el Programa de Comedores Populares, el PANFAR y el Programa de Desayunos Escolares de FONCODES²⁹.

Los programas de combate a la desnutrición crónica están orientados fundamentalmente a disminuir los efectos adversos de la pobreza estructural sobre la nutrición. La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar de 1996 (ENDES III) indica que en 1996 la tasa de desnutrición en el país era de 25.8% (uno de cada cuatro niños menores a 5 años de edad esta desnutrido). Esta tasa revela una mejora de 10.9 puntos porcentuales con respecto al año posterior al ajuste de la economía (1991). Sin embargo, el porcentaje de desnutrición es mucho más elevado en zonas de extrema pobreza y zonas rurales donde supera el 40 por ciento.

Los programas de combate a la desnutrición crónica y mejora de la asistencia escolar cumplen un rol clave en la protección social dado que al elevar el capital humano de la población más pobre disminuyen los riesgos idiosincráticos a los que este grupo está expuesto, y además elevan su capacidad de hacer frente a diversos tipos de *shocks*. Los programas compensatorios cumplen un rol más activo en la protección social frente a caídas transitorias en los ingresos de los grupos más vulnerables.

Los programas alimentarios reciben un flujo importante de recursos y tienen una amplia cobertura. El Estado destina anualmente por lo menos 21 por ciento del gasto dirigido a la reducción de extrema pobreza en programas nutricionales y de ayuda alimentaria como el Vaso de Leche, Comedores Populares y Alimentación Escolar del PRONAA, y Desayunos Escolares de FONCODES, sumando alrededor de 250 millones de dólares (ver Saavedra, 1999). De estos programas, el que recibe más recursos es el Programa del Vaso de Leche, con casi 100 millones de dólares en 1998, que representan 9 por ciento del gasto total en programas de alivio a la pobreza. El Programa del Vaso de Leche beneficia a alrededor de 5'200,000 personas, que reciben raciones diarias de leche, el Programa de Desayunos Escolares de FONCODES beneficia a alrededor de 2'000,000 de estudiantes en escuelas primarias, Alimentación Escolar beneficia alrededor de 800,000. Finalmente el Programa de Comedores Populares atiende alrededor de 800,000 personas. En total, los programas alimentarios de las instituciones públicas benefician a casi 10 millones de peruanos (Vásquez y Riesco, 2000, cuadro 10).

A pesar de su amplia cobertura y asignación de recursos, los programas alimentarios adolecen de imperfecciones, especialmente en los temas de focalización y coordinación. Los programas alimentarios son diversos y están administrados por múltiples entidades, el Ministerio de Economía y Finanzas administra el Programa del Vaso de Leche, el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano administra los programas alimentarios del PRONAA (Comedores Populares, Alimentación Escolar y otros programas), el Ministerio de la Presidencia administra los programas alimentarios bajo FONCODES (Desayuno Escolar). Finalmente, el Ministerio de Salud administra diversos

²⁹ Esta clasificación no cubre el universo de programas alimentarios en el Perú, ver el apéndice uno para una lista más completa de los programas existentes.

programas alimentarios (PACFO, PANFAR). Muchas veces existen superposiciones dado que los programas operan de forma independiente, con distinto diseño y diferentes mecanismos de focalización. Esta falta de coordinación lleva a problemas de duplicidad y concentración de la ayuda alimentaria. Sin considerar al Programa del Vaso de Leche, que llega a todos los distritos del país, 29 distritos no son atendidos por ningún programa, 467 distritos son atendidos por uno o dos programas y 42 distritos por más de ocho programas. El 39 por ciento de los distritos son atendidos por tres o cuatro programas y el 31 por ciento por entre 5 y 7 programas ³⁰.

Una comisión técnica multisectorial aprobó el 28 de junio de 1998 el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998 – 2000 “Nutrición al Alcance de Todos”, con el fin de coordinar y darle un marco referencial a los distintos programas nutricionales. El marco referencial considera intervenciones integrales con componentes en salud, educación, nutricionales y alimenticios para combatir la desnutrición en el país. La tarea de coordinación entre programas queda a cargo de la Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional (STPAN), de carácter multisectorial. Una de las labores prioritarias en la estrategia de combate a la desnutrición debe ser el fortalecimiento institucional de la STPAN para que pueda coordinar las acciones, la focalización y el presupuesto asignado a los diversos programas. También, como en la mayoría de programas de ayuda social en el país, es necesario crear un sistema de información, monitoreo, y evaluación de impacto. Esta labor también podría ser asignada a la STPAN.

Focalización y diseño de los programas alimentarios

Como se mencionó anteriormente, la información obtenida de ENAHO 1998 recogida en el cuadro 5.3 muestra que los programas alimentarios tienen problemas de focalización. El programa con mayores problemas de filtración es el Vaso de Leche, con 33.5 por ciento de los beneficiarios del programa en los cinco deciles menos pobres de la población. El Programa de Comedores Populares a su vez tiene el mayor porcentaje de beneficiarios en extrema pobreza, 34.9 por ciento de los mismos pertenecen a los 2 deciles más pobres de la población y 73.6 por ciento a los cinco deciles más pobres³¹. A pesar de que el programa de comedores populares llega a los pobres extremos, aún existe mucha población desatendida. Como lo señalan Vásquez y Riesco (2000), alrededor de un millón de pobres extremos pertenece a familias no beneficiarias de los programas alimentarios. A continuación se analiza brevemente la focalización de cada uno de los programas alimentarios. Una de las deficiencias actuales de la mayoría de programas es la desinformación de los potenciales beneficiarios acerca de la existencia de los distintos programas. Consecuentemente, campañas informativas sobre los programas existentes son un mecanismo efectivo para elevar el acceso de los pobres extremos a los programas (Vásquez y Riesco, 2000).

³⁰ Secretaría Técnica de Política Alimentaria y Nutricional (1999), *Los Programas de Alimentación y Nutrición; Consolidado y Comparación de Características*.

³¹ Datos de acceso a los programas alimentarios han sido tomados de Shack (1999b), cuadro 5. Los datos fueron construidos en base a la ENAHO 1998-II.

Cuadro 5.3

Focalización de los Programas Alimentarios: Distribución de la Población Beneficiada por niveles de Ingreso Per capita

	Pobre Extremo (decil I y II)	Pobre no Extremo (decil III a V)	Total Pobre (decil I a V)	No Pobre (decil VI a X)
Vaso de Leche	29.2	37.3	66.5	33.5
Desayuno Escolar	31.1	37.3	68.4	31.4
Comedor Popular	34.9	38.7	73.6	26.4

Fuente: Elaborado en base a Shack y Vasquez (1999), Cuadro 5.

El Programa del Vaso de Leche no cuenta con mecanismos de focalización claramente definidos, lo cual explicaría su pobre desempeño en este campo al ser comparado con otros programas. El Programa de Desayunos Escolares de FONCODES utiliza como mecanismos de focalización un Mapa de Pobreza y Encuestas; el programa pone énfasis en apoyar zonas que hayan recibido baja atención por parte de otros sectores del estado. Sin embargo, dado que el desayuno escolar, así como el programa de vestimenta, textos y útiles escolares, se deben entregar a todos los niños estudiando en las escuelas beneficiadas, el nivel de focalización se encuentra restringido a las escuelas escogidas.

El Programa de Comedores Populares del PRONAA combina la información del Mapa de Pobreza con microencuestas y un criterio de autoselección de beneficiarios. Gran parte de la mejor focalización del programa de comedores se puede deber a este mecanismo de autoselección basado en el estigma asociado a la utilización de los comedores. El PANFAR es el programa con el criterio de focalización mas completo. El programa combina una primera focalización geográfica basada en un Mapa de Pobreza con una ficha de selección de beneficiarios diseñada para identificar individuos con alto riesgo nutricional (el riesgo nutricional se obtiene de un conjunto de indicadores socioeconómicos y culturales, indicadores biológicos de los niños menores de 5 años, e indicadores biológicos de la madre).

Además de sus diferencias en los mecanismos de focalización, los principales programas destinados a combatir la desnutrición infantil, el PANFAR y el Vaso de Leche, difieren substancialmente en su diseño e implementación. El Vaso de Leche responde más a una lógica compensatoria y se limita a entregar leche en polvo a organizaciones comunales por intermedio de los gobiernos locales. Dentro de este programa, cada distrito tiene una forma particular de atención lo que implica que varíe el contenido nutricional de las raciones entregadas, que en muchos casos es muy inferior al de otros programas alimentarios como el PANFAR o el Desayuno Escolar de FONCODES. Programas como el PANFAR realizan intervenciones que combinan la atención integral de salud, la educación en nutrición y salud, y la dotación de raciones mensuales de alimentos. El

Programa del Vaso de Leche no ejecuta las intervenciones en educación nutricional y salud. La literatura y experiencia internacional en el campo de la nutrición demuestran que intervenciones integrales, que incluyan capacitación, como las que ejecuta el PANFAR, son las más efectivas para combatir efectivamente la desnutrición crónica. La desnutrición crónica es causada no solamente por un deficiente consumo de nutrientes, sino también por la presencia recurrente de enfermedades infecto contagiosas como enfermedades diarreicas, parasitarias, el cólera y la tuberculosis.

El Programa de Desayunos Escolares de FONCODES ha incrementado notablemente la ingesta diaria de macro y micronutrientes de los niños que participan en el programa, comparados con los que no participan en el mismo, de acuerdo a una evaluación de impacto reciente (Pollit, Jacob y Cueto, 1996). El programa proporciona no sólo una ingesta de energía, sino también los micronutrientes esenciales ausentes en muchas dietas regionales. La evaluación también reveló que el desayuno escolar tiene una influencia positiva sobre asistencia escolar. En algunas zonas, el programa de desayunos logró reducir la deserción escolar a la mitad.

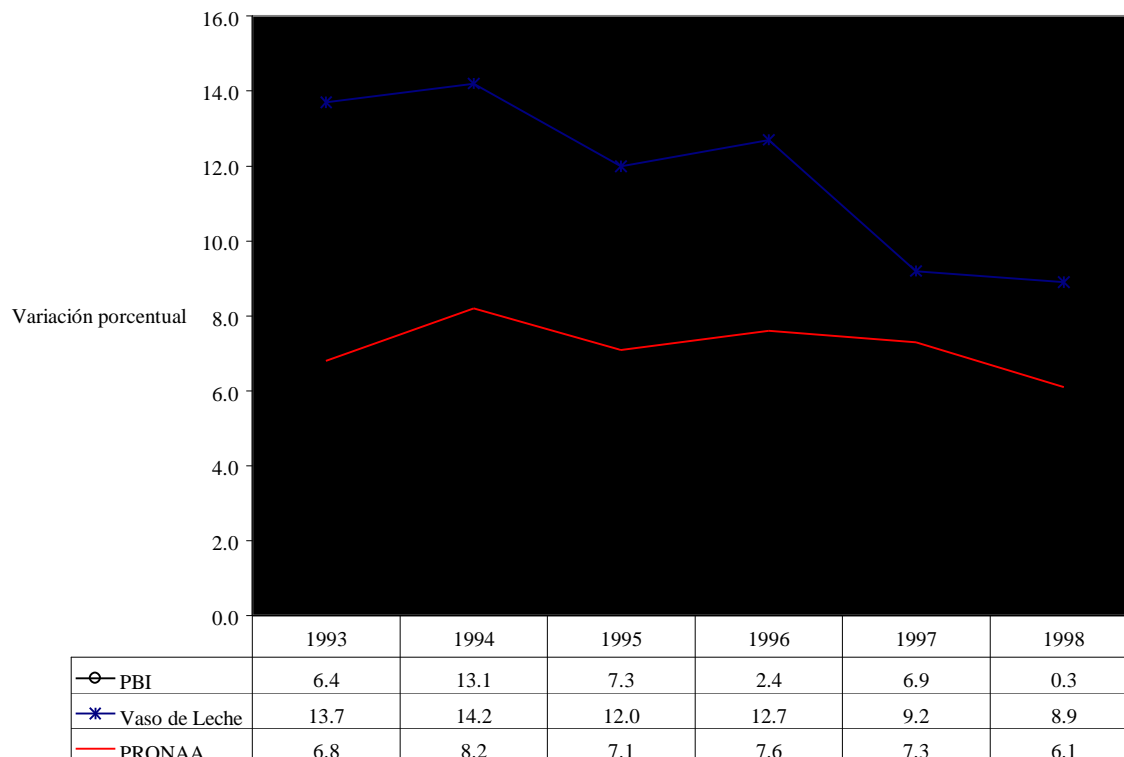
Los programas nutricionales y la protección social

¿Son todos los programas nutricionales actualmente existentes en el Perú eficientes y efectivos, analizados desde la óptica de la lucha estructural contra la pobreza y la protección social frente a *shocks*? Programas como PANFAR y Desayunos Escolares de FONCODES se justifican por su rol para la mejora del capital humano, esencial para reducir y hacer frente a diversos tipos de riesgos, y para combatir la pobreza estructural. El financiamiento de los programas integrales de mejora de la nutrición básica debe permanecer hasta eliminar la desnutrición infantil en el país y su financiamiento y cobertura no debe estar influenciado por ciclos económicos. Todo niño desde la gestación hasta los 3 años de edad debe estar protegido contra la desnutrición. Afortunadamente la política fiscal del país está incorporando estos criterios en el plan de protección del gasto social (ver capítulo 2).

El financiamiento del programa de Desayunos Escolares de FONCODES también debe estar garantizado dada su contribución a la nutrición de niños en edad escolar y sus efectos positivos en la acumulación de capital humano vía el mejoramiento de la asistencia escolar. Sin embargo, el programa requiere mejoras en sus mecanismos de focalización, dada la información presentada anteriormente. Una primera mejora será posible con la actualización del mapa de pobreza, utilizando el nuevo censo del año 2000

³² Además de la mejoría obtenida al utilizar datos actualizados, el nuevo mapa puede corregir errores en la construcción del mapa anterior, especialmente en el peso que se le da a los índices de malnutrición. Como lo señala el Banco Mundial (1999), el mapa de pobreza utilizado por FONCODES le dio un peso muy bajo a la desnutrición (15 por ciento en lugar del 50 por ciento planeado) para la construcción del índice de pobreza, y un peso muy alto al material de los techos de las viviendas (40 por ciento, en lugar del 7 por ciento planeado inicialmente).

Gráfico 5.1
Variación en PBI, Vaso de Leche y PRONAA



El Programa del Vaso de Leche es inadecuado tanto para combatir la pobreza estructural, como para amortiguar caídas en ingreso de corto plazo, dados sus problemas de diseño y sus bajos niveles de focalización. El Programa del Vaso de Leche “constituye la alternativa de inversión social menos rentable en términos nutricionales” (Vásquez y Riesco, 2000, p. 109) por su bajo contenido energético y protéico (ver cuadro 6 de Vásquez y Riesco, 2000). En este sentido, el programa debe ser rediseñado o reemplazado por intervenciones más efectivas con un enfoque integral de combate a la desnutrición y de incentivo a la asistencia escolar, al estilo del PANFAR y el Programa de Desayunos Escolares, u otro tipo de intervenciones.

El Programa de Comedores Populares jugó un rol importante de compensación de consumo frente a la fuerte caída en ingresos durante los primeros años del programa de estabilización iniciado en agosto de 1990. Sin embargo, el gasto en programas alimentarios compensatorios no se redujo luego de esta crisis, y más bien siguió una conducta pro cíclica después del año 1993 (ver gráfico 5.1). El Programa de Comedores Populares debe reducirse y centrarse en su rol de protección social a los grupos en extrema pobreza frente a shocks macroeconómicos severos y desastres naturales.

El programa requiere de mejoras en el diseño de los mecanismos de focalización, para alcanzar a este grupo objetivo y evitar asistir a grupos no objetivo, especialmente beneficiarios no pobres; y un presupuesto flexible que se expanda y contraiga en tiempos de recesión y expansión económica, respectivamente. El Programa de Comedores Populares también debe cumplir un rol de vital importancia para la protección alimentaria frente a desastres naturales (ver capítulo 3).

Los Programas de Infraestructura Básica Social y Económica

FONCODES

Uno de los principales instrumentos para combatir la pobreza extrema en el Perú es el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado en 1991. Este Fondo financia pequeños proyectos de infraestructura social y económica, y proyectos de desarrollo productivo en comunidades pobres del Perú. El Fondo también ejecuta programas de asistencia social a poblaciones menos favorecidas (proyectos especiales). La mayoría de los recursos del Fondo son destinados al financiamiento de proyectos de infraestructura social. Estos representaron 50 por ciento de la inversión total en 1998. Para este mismo año, los proyectos de infraestructura económica representaron 30 por ciento de la inversión total. Los proyectos de apoyo social y proyectos especiales (entre los cuales se incluye el Desayuno Escolar) representaron 28 por ciento de los recursos del fondo. Finalmente, los proyectos productivos, que aún se encuentran en una fase piloto, representaron 3 por ciento de la inversión total del fondo. Los típicos proyectos financiados por el Fondo han sido de provisión de agua potable, sistemas de riego, aulas, puestos de salud, locales comunales, electrificación, desagüe, trochas carrozables, letrinas y puentes peatonales. Los proyectos son demandados y gestionados por la propia comunidad que se organiza en 'núcleos ejecutores'. Desde su creación, hasta fines de 1999 el Fondo financió 40,278 proyectos por un monto equivalente a 1,455.5 millones de dólares. El Fondo también ha cumplido un rol de generador de empleo temporal, durante 1998 generó 20,713 empleos anuales (ver capítulo 4).

FONCODES goza de una amplia cobertura, a escala nacional 23.4 por ciento de los peruanos han sido beneficiados por una o más intervenciones del programa, en el área rural el porcentaje de beneficiarios sobre la población total se eleva a 37.4 por ciento (Saavedra, 1999). El programa está orientado al sector rural, 68 por ciento de sus gastos están concentrados en este sector (Banco Mundial, 1999). El Banco Mundial (1999) encontró que FONCODES y PRONAA tienen el mejor desempeño entre los programas del país si se utiliza como criterio de comparación la cobertura y el grado de focalización del programa. Como se mencionó anteriormente la focalización del programa debe mejorar al construirse un nuevo mapa de pobreza con el censo del año 2000, que además mejorará los errores de diseño del anterior mapa.

Paxson y Schady (1999) muestran, utilizando data de FONCODES, que la focalización geográfica al nivel de distritos de las distintas líneas de inversión del Fondo (infraestructura educativa, infraestructura en salud, saneamiento e infraestructura económica) es progresiva. Los distritos más pobres, clasificados de acuerdo a los mapas de pobreza construidos por FONCODES, reciben un mayor porcentaje de inversión per capita que en el caso en el que no hubiera existido ningún tipo de focalización. Más aún, Paxson y Schady muestran que las inversiones en infraestructura educativa han mejorado su nivel de progresividad en el transcurso del tiempo. Al nivel distrital, la progresividad de los gastos de FONCODES es superior a la de los proyectos de infraestructura del INFES y a los programas alimentarios del PRONAA.

Al nivel de hogares, Paxson y Schady (1999) muestran utilizando la ENAHO de 1996 que la focalización de FONCODES es menos progresiva. Si bien FONCODES tiene

mejores niveles de focalización que las inversiones de las Asociaciones de Padres de Familia y las del INFES (que se concentran mayormente en áreas urbanas), regresiones no paramétricas muestran que el 7 por ciento más pobre de los hogares tienen una probabilidad menor de beneficiarse de las inversiones de FONCODES que hogares con mejor situación económica.

FONCODES, como la mayoría de Fondos de Inversión Social en el mundo, juega un rol importante en el sistema de protección social a los grupos más vulnerables. La mejora en los activos de las comunidades pobres, lograda gracias a la creación y rehabilitación de infraestructura económica y social, y la diversificación y mejora de la capacidad productiva fruto de los proyectos productivos del programa, hacen parte importante de las estrategias de mitigación del riesgo en este tipo de comunidades. La mejora en capital humano es uno de los beneficios más importantes de los proyectos de infraestructura social del programa. Como lo muestran Paxson y Schady (1999), los distritos que recibieron mayores gastos en educación por parte del programa tuvieron mayores mejoras en asistencia escolar para niños pequeños, de acuerdo con las ENNIVs de 1994 y 1997. Por otro lado, el flujo de bienes (producto de las mejoras de la capacidad productiva) y de servicios básicos (de salud, educación, agua y saneamiento) logrados gracias a los activos financiados por el programa ayudan a reducir y mitigar los diversos riesgos que enfrentan estas comunidades.

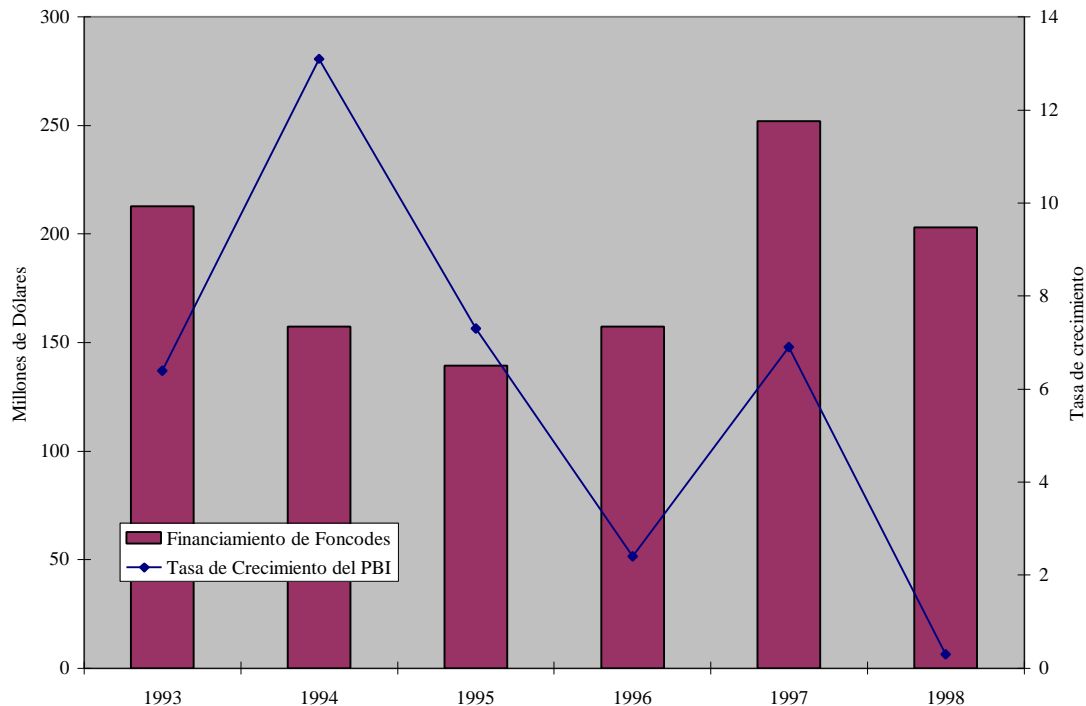
Los proyectos de saneamiento, así como la mejora básica para las prestaciones de servicios de salud son importantes para la disminución de los riesgos nutricionales y de salud. Desgraciadamente, a diferencia del caso de infraestructura y programas educativos, no se cuenta con estudios de evaluación de impacto para cuantificar las mejoras obtenidas por medio de estas inversiones (para mediados del tercer trimestre de este año se espera tener evaluaciones de impacto de las principales líneas de inversión del programa).

Si bien FONCODES contribuye a la protección social de los grupos más vulnerables de las formas descritas en el párrafo anterior, es posible dar al Fondo un rol más activo en el sistema de protección social del país mediante su expansión en momentos de crisis macroeconómicas prolongadas o para reconstruir infraestructura luego de desastres naturales. Más aun, los proyectos de infraestructura económica, y los proyectos para potenciar la capacidad productiva, en el caso en que la fase piloto haya sido exitosa, pueden ser utilizados como estrategia para elevar el autoconsumo y los ingresos monetarios de comunidades pobres en el sector rural durante épocas de caídas persistentes en el ingreso. Como se analiza en el capítulo 4, el Fondo también brinda cierta protección contra el desempleo con los jornales que genera, especialmente en zonas rurales.

Como se puede apreciar en el gráfico 5.2 las inversiones de FONCODES mostraron un comportamiento procíclico durante la crisis de año 1998. Sin embargo, este desempeño de la inversión total esconde comportamientos disímiles al nivel de las diversas líneas de inversión. El Fondo priorizó los gastos en infraestructura social y económica durante el período recesivo, creciendo éstos 10 y 17 por ciento respectivamente. Los programas de

apoyo social y los proyectos especiales y los proyectos productivos redujeron drásticamente su financiamiento (en alrededor de 60 por ciento).

Gráfico 5.2
Financiamiento de Foncodes y Tasa de Crecimiento del PBI



Si se quiere mejorar el diseño de FONCODES para utilizarlo como un elemento de protección frente a shocks es necesario contar con una cartera lista de proyectos a ser financiados cuando se produzca una crisis. Esto es necesario dado que el Fondo opera bajo un criterio de demanda de proyectos, es decir, la población tiene que organizarse en grupos ejecutores que identifiquen, gestionen y ejecuten proyectos (ver capítulo 4). El programa también puede cumplir un rol importante en la reconstrucción de infraestructura dañada por desastres naturales en zonas de pobreza y pobreza extrema. FONCODES debe estar en permanente coordinación con las instituciones encargadas de la protección frente a desastres (ver capítulo 3).

Como se mencionó anteriormente, para mejorar la asignación de recursos dentro del Fondo y con el fin de mejorar su eficiencia en el combate a la pobreza y la protección social, es necesario contar con evaluaciones de impacto detalladas de las distintas líneas de inversión del programa. Afortunadamente, durante el tercer trimestre del año 2000 se tendrán las primeras evaluaciones de impacto del programa, financiadas por el BID y el Banco Mundial.

Programa de Caminos Rurales

El Programa de Caminos Rurales financia la construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales conectados con el sistema primario de carreteras en áreas de pobreza. El programa cuenta con un financiamiento de 250 millones de dólares por 4 años, y entró en ejecución el año 1996. El programa busca la rehabilitación y el mantenimiento de aproximadamente 10,000 y 11,500 km. de caminos respectivamente.

El objetivo del proyecto es conseguir un sistema integrado y fiable de caminos rurales mediante la rehabilitación y mantenimiento de éstos y de los enlaces fundamentales que los conectan con el sistema vial primario (BID, 1995). La operación ejecutada entre 1996 y este año ha superado las metas físicas de rehabilitar 7,500 km. de caminos rurales y 2,200 km. de caminos secundarios de enlace, financiar el mantenimiento rutinario de 11,500 km., mejorar 140 km. de calles en aldeas y las redes de transporte no motorizado en 25 zonas del proyecto. Adicionalmente, se han rehabilitado 3,500 km. de caminos de herradura. Asimismo se ha promovido el desarrollo de sistemas de microempresas para el mantenimiento de caminos rurales. El proyecto se focalizó en los 12 departamentos como mayores índices de pobreza rural beneficiando a un total de 4.5 millones de pobladores rurales en dichos departamentos. En cuanto al empleo generado, la ejecución y mantenimiento del proyecto posibilitó la creación de alrededor de 2,300 empleos rurales temporales no calificados medidos en equivalentes anuales en cada periodo y 4,100 empleos rurales permanentes no especializados en microempresas de mantenimiento.

El proyecto habría tenido importantes efectos positivos y permanentes en la lucha contra la pobreza rural al reducir el costo del transporte de los alimentos producidos para mercados urbanos, facilitar el establecimiento de servicios comerciales en las zonas de influencia, permitir el ingreso de la energía eléctrica y telefonía rural y hasta aumentar la calidad de los servicios sociales básicos. Todos estos aspectos están siendo materia de una evaluación pormenorizada como preparación para una segunda etapa del proyecto a ser financiada por el BID.

El Programa de Caminos Rurales contribuye a la reducción de la pobreza rural al dar acceso a las comunidades a servicios sociales básicos y a mercados para sus productos. En este sentido el programa disminuye el riesgo de shocks idiosincráticos y le da a las comunidades acceso a la red de protección social básica del estado. El programa también cuenta con altos índices de generación de mano de obra de corto plazo y de mediano plazo, dado que incentiva la creación de microempresas para las labores de mantenimiento, en consecuencia puede ser utilizado como instrumento para generar empleo en épocas de crisis.

Como se menciona en el capítulo 4, el programa de caminos rurales es uno de los generadores de empleo de corto plazo más intensivos en las áreas rurales.

PRONAMACHS

El Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS) del Ministerio de Agricultura busca la mejora de la productividad de

las comunidades alto andinas y las localizadas en microcuencas. El programa se focaliza en comunidades de extrema pobreza y tiene un costo total de 93.2 millones de dólares para 5 años. De este monto, 27.9 millones son aportados por las comunidades en la forma de mano de obra no remunerada, el resto es aportado por el Gobierno y organismos multilaterales. La población objetivo del programa son 1,259 organizaciones campesinas que agrupan a 70,000 familias.

El PRONAMACHS proporciona a los beneficiarios asistencia técnica, capacitación, herramientas e insumos, y materiales de construcción para el mejoramiento de las actividades de cultivo y la construcción de obras de riego. Este programa al igual que FONCODES cumple un rol importante en la protección social al mejorar los activos de los pobres y su productividad, disminuyendo sus riesgos productivos y mejorando su capacidad de hacer frente a *shocks*. El programa también puede ser expandido en tiempos de crisis para mejorar el autoconsumo y los ingresos monetarios de las comunidades más pobres, sin embargo, es necesario evaluarlo cuidadosamente, en términos de su impacto y de sus niveles de focalización.

Comentarios Finales: Programas Sociales y Protección frente a Shocks

Como se ha visto en este capítulo, existe en el Perú un conjunto de programas que deben ser mantenidos y expandidos por el rol que cumplen, tanto en el combate a la pobreza estructural, como al brindar protección social a los grupos más vulnerables frente a shocks macroeconómicos, desastres naturales o shocks idiosincráticos. Dentro de este grupo se encuentran programas de combate a la desnutrición como el PANFAR, programas de transferencia de alimentos orientados a promover la asistencia escolar y mejorar el rendimiento de los niños en la escuela, como los desayunos escolares de FONCODES y los programas de construcción de infraestructura básica, económica y social en zonas de extrema pobreza, como son FONCODES y caminos rurales, entre otros.

Existe otro grupo de programas que deben ser revisados cuidadosamente. Por sus fallas en focalización y el escaso contenido nutricional de sus intervenciones el Programa del Vaso de Leche debe ser redimensionado y gradualmente desfasado (actualmente recibe recursos por alrededor de 100 millones de dólares anuales). El Programa de Comedores Populares también debe ser racionalizado, y debe de estar centrado en compensar a la población en pobreza extrema. En el futuro, a medida que se reduzca el número de pobres extremos, este programa debe ser uno de los instrumentos del Estado para compensar a los estratos más deprimidos frente a shocks macroeconómicos severos, shocks idiosincráticos y desastres naturales.

Una de las inquietudes que surgen de este capítulo es si, una vez racionalizados los programas actuales, debe haber un instrumento alternativo para completar la protección a los pobres frente a caídas drásticas en el ingreso o para compensarlos en situaciones de extrema pobreza estructural. El gobierno hasta ahora ha utilizado como instrumento fundamental para este fin el Programa de Comedores Populares, pero existe la posibilidad

de entregar los recursos alternativamente a través de programas de desarrollo humano focalizados que condicionan las transferencias de alimentos o efectivo a inversiones en capital humano tales como la asistencia escolar y las intervenciones en salud. De esta forma, además del alivio de la pobreza logrado a través de la transferencia corriente de recursos, se combate la pobreza estructural a través de la inversión en capital humano. Esta inversión, a su vez, aumenta la capacidad de las familias para hacer frente a los shocks en el ingreso y consumo.

La opción de implementar programas de desarrollo humano focalizado en el Perú debe ser analizada con detenimiento, evaluando cuidadosamente sus costos y beneficios, comparándolos con los de las otras intervenciones ya existentes o potenciales. El Estado ejecuta actualmente un conjunto de programas de incentivos tanto a la demanda (desayunos escolares de FONCODES, y suplementación nutricional del PANFAR) como a la oferta (FONCODES, INFES) de inversión en capital humano. Sin embargo, otro eje fundamental para lograr los efectos deseados en la inversión de capital humano y que debe ser una de las mayores prioridades del gasto público es la mejora de la calidad de la educación pública.

Es imperativo racionalizar y priorizar el gasto público en programas de combate a la pobreza y protección social. Si bien la mejor forma de evaluar qué programas son los prioritarios para el logro de estas metas es por medio de una evaluación de impacto de los mismos a la luz de un conjunto de prioridades de políticas sociales, la breve reseña efectuada en este capítulo revela que varios programas pueden ser reducidos y rediseñados, y la focalización de otros puede ser mejorada con el objetivo de liberar recursos para expandir o iniciar otros programas más efectivos y prioritarios. Con este esfuerzo se estaría construyendo en el Perú un sistema comprehensivo de protección social. Este sistema no sólo va a compensar a los pobres extremos por caídas substanciales en el ingreso y en el consumo frente a shocks imprevistos, sino que también va a elevar de forma permanente la capacidad de esta población para hacer frente a este tipo de shocks al elevar su acervo de capital humano, físico y social.

Bibliografía

Alfageme, A., N. Céspedes y J. Guabloche. 1999. Evolución del bienestar de los hogares 1994-1997: Qué nos dicen las encuestas de los niveles de vida? Lima: Banco Central de Reserva del Perú, *Estudios Económicos*.

Andraus, A., et. al.. 1998. *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina Internacional del Trabajo.

Arias, L., E. Cuba y R. Salazar. 1997. La sustentabilidad de la política fiscal en el Perú: 1970-2005. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Central de Reserva del Perú. 1997. Memoria 1997. Lima, Perú.

_____. 1998. Memoria 1998. Lima, Perú.

_____. 2000. Memoria 2000. Lima, Perú.

_____. 1999. Notas Semanales disponibles en el Internet. <http://www.bcrp.gob.pe>

Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. América Latina frente a la desigualdad: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1998-1999. Washington, D.C.

Comisión Económica Para América Latina. CEPAL 1999. "Panorama social de América Latina 1998." Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Cruz, Edgardo. 2000. Políticas sociales y desastres naturales: el caso del fenómeno El Niño en Piura. En Portocarrero, Felipe (editor), *Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes*. Lima, Perú.

Cueto, S., E. Jacoby y E. Pollit. 1996. *Desayuno escolar y rendimiento*. Lima, Perú.

Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. 1998. Análisis y Plenarias, Lima, Perú.

_____. 1998. Talleres, Lima, Perú.

Escobal J., J. Saavedra, y M. Torero. 1999. Los activos de los pobres en el Perú. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Glewwe, Paul. 1992. Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: The Case of Peru, 1985-90. Washington, D.C. World Bank.

Grupo de Análisis para el Desarrollo. 2000. La medición del impacto del Projovent. Lima: Documento de trabajo realizado por encargo de FONDOEMPLEO.

Guevara Ruiz, Guillermo. 1999. Políticas monetarias del Banco Central: Una perspectiva histórica. *Estudios económicos*, N. 5. Banco Central de Reserva de Perú. Lima, Perú.

Hausmann, Ricardo y Liliana Rojas-Suárez, ed. 1996. La volatilidad de los flujos: Cómo controlar su impacto en América Latina. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

INEI. 1999. *Perú: Niveles de vida y pobreza 1998*. Lima: Colección de estudios e investigaciones.

_____, y A.B. PRISMA. 1999. Determinantes de la desnutrición aguda y crónica en los niños menores de 3 años. Un sub-análisis de las ENDES 1992 y 1996. Lima: Programa de investigaciones conjuntas.

Instituto Apoyo, Lucha contra la pobreza, website: www.apoyo-inst.org/Agenda/Pobreza/pobreza.htm

Inter-American Development Bank. Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime. 1999. Working Paper # 400. Washington, D.C.

Lustig, Nora, 2000. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomic. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.

_____ and Eduardo Lora. 1999. The Social Impact of the Crisis. Washington, D.C. Research Department, Inter-American Development Bank. *Latin American Economic Policies*. Third Quarter, Vol. 8.

Medina, Rosa F. 1999. Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza, Tomo II. *Experiencias en la reducción de la pobreza y evaluación de impacto de los proyectos antipobreza financiados por el Banco Mundial en el Perú*. Banco Mundial, Lima, Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas. 1999. Ensayando una lista de programas sociales protegidos para 1999. Lima: Documento de trabajo.

_____. 1999. Programas sociales protegidos para 1999. Informe descriptivo de la ejecución presupuestaria al cuarto bimestre. Lima, Perú.

_____. 1999. Un análisis descriptivo del grado de focalización de los programas sociales y del nivel de regresividad del gasto en educación y salud, 1998. Lima: Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales.

Ministerio de la Presidencia. 2000. The Peruvian Strategy: From the Struggle Against Poverty to the Creation of Opportunities. Lima: Presidencia de la República, Working Paper.

Ministerio de Trabajo y Promoción Social. 1999. Indicadores Laborales, Lima: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

_____. 1992. Ley de relaciones colectivas de trabajo y su reglamento. Lima.

_____. 1997. Síntesis de la legislación laboral. Lima.

_____. 1996-1999. *Boletín de Economía Laboral*, año 1-3, n.1-13.

Moncada, Gilberto. 1996. Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social- Perú. Lima: Proyecto de investigación sobre los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe.

Montoro, Carlos. 1999. Costo de la reforma del sistema nacional de pensiones: Una adaptación de los modelos de generaciones traslapadas. Lima.

Newman, J., S. Jorgensen, y M. Pradhan. 1991. Worker's Benefits from Bolivia's Emergency Social Fund. Washington, D.C: World Bank, LSMS Working Paper No.77.

Nieves, Isabel. 2000. Nutrition Programming Note for RE2 Countries: A Framework for Policy Dialogue and Investment. Washington D.C: Inter-American Development Bank, Regional Department II.

Ortiz de Zevallos, Gabriel. 1999. América Latina, cinco años después de Copenhague: el caso del Perú, *Contribuciones*.

Pagés, Carmen. 1999. Apertura, reforma y mercado de trabajo: la experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pradhan, M., L. Rawlings, y G. Ridder. 1998. The Bolivian Social Investment Fund: An Analysis of Baseline Data for Impact Evaluation. Washington, D.C: *The World Bank Economic Review*, Vol.12, N.3, pp. 457-482.

Presidencia del Consejo de Ministros. 1999. Resumen del plan de contingencia sobre la protección social, Lima, Perú.

Quispe, Misaico, Zenón. 2000. ¿Es conveniente bajar la tasa de encaje en moneda extranjera?. Mimeo, Banco Central de Reserva del Perú.

Robles, M. 1997. Pobreza e inequidad en el Perú. 1996. Lima: Programa MECOVI-PERU.

Saavedra, Jaime. 1998. ¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

_____, y M. Torero. Labor Market Reforms and their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru, Lima: Grupo de Análisis para el desarrollo.

_____, y Eduardo Maruyama. 1999. Evaluación de la situación de la pobreza en el Perú y de los programas y políticas de lucha contra la pobreza, Lima: Reporte preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como documento preparatorio del UNDP Poverty Report.

Shack, Nelson. 1999. Avances en la lucha contra la pobreza: Perú 1990-1998. Lima: Instituto Peruano de Economía.

_____, y Juvenal Díaz. 1999. Propuesta de un nuevo instrumento de focalización “Mapa de Pobreza” para la asignación de recursos destinados a la inversión social en el marco de la lucha contra la pobreza. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Shady, N., y C. Paxson. 1999. The Targeting and Impact of Investment in Education Made by the Peruvian Social Fund (FONCODES). Washington: Research conducted as a background paper for the Social Funds 2000 ESW.

Stein, Ernesto. 2000. The Social Side of Fiscal Discipline. Washington DC. Research Department, Inter-American Development Bank. *Latin American Economic Policies*.

UNICEF y PNUD. 1998. Experiencias nacionales en la evaluación del nivel, la equidad y la eficiencia del gasto público en los servicios sociales básicos. Nueva York: Reunión de Hanoi sobre la Iniciativa 20/20.

Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad. 2000. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vasquéz, Enrique, Carlos Aramburú, Carlos Figueroa, y et al. 1998. *Gerencia social diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales*. Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

_____, Enrique, ed. 1999. *Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina*. Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, IDRC.

_____, E., y G. Riesco. 2000. Los programas sociales que “alimentan” a medio Perú. En Portocarrero, Felipe (editor), *Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes*. Lima, Perú.

Vásququez, Fernando, y Rita Mesías. 1999. Ciclos económicos, políticas y reglas fiscales. *Estudios económicos*. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, Perú.

Vásquez, P., y N. Shack. 1998. Un análisis descriptivo del grado de focalización de algunos programas sociales y del grado de regresividad del gasto en educación y salud, 1998. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, documento de trabajo.

Verdera, Francisco. 1998. Programas de empleo e ingresos en el Perú en *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina Internacional del Trabajo: 295-337.

World Bank. 1993. Peru : Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor. Washington, D.C. Latin America and the Caribbean Regional Office.

_____. 1998. Perú: Poverty Comparisons. World Bank: Country Department 6, Latin American and the Caribbean Region.

_____. 1999. Poverty and Social Development in Peru, 1994-1997. Washington, D.C.: Country Study.

_____. 2000a. Good Practice Examples in Public Works Program. Web site of the World Bank. <http://www.worldbank.org> .

_____. 2000b. Perú – Policy Notes 2000. Mimeo, World Bank.

Yamada, Gustavo. 1996. *Caminos entrelazados: La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

_____. 1996a. Urban Informal and Self Employment in Developing Countries: Theory and Evidence from Lima, Perú 1985-1990. *Economic Development and Cultural Change*. Vol 44-2.

_____. y M. Jaramillo. 1998. Información en el Mercado Laboral: Teoría y Políticas. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

_____. y J. Ruiz. 1995. Pobreza y Reformas Estructurales en el Perú, 1991-1994. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Lima-Perú.

Yaqub, Shahin. 1999. How Equitable is Public Spending in Health and Education? Background paper for the *World Development Report 2000/1*. Washington, D.C. World Bank.

Apéndice 1: Perfil de la Pobreza en el Perú

La pobreza moderada en el Perú afecta a entre el 38 y 50 por ciento de la población y la pobreza extrema afecta a entre el 15 y 16 por ciento de la población dependiendo de la encuesta que se utilice (ver cuadro 1.2). El cuadro A.1 muestra las tasas de pobreza por áreas geográficas, utilizando los datos oficiales de la ENAHO de 1998 elaborados por el INEI. Como se puede apreciar en el cuadro, la tasa de pobreza extrema es 7 veces más alta en el área rural que en el área urbana. La tasa de pobreza moderada es similar en ambas áreas. Dado que la población urbana aproximadamente duplica a la población rural, esto implica que la mayoría de pobres extremos se encuentra en el sector rural (81 por ciento del total), mientras que la mayoría de pobres no extremos se encuentra en las áreas urbanas (65.5 por ciento del total). La tasa de pobreza más alta a escala nacional se da en la sierra rural, debido al alto porcentaje de pobres extremos en la región (62.4 del total nacional). La alta preponderancia de pobreza extrema en el sector rural conlleva a que la mayoría de pobres se encuentren en esta área (54 por ciento del total), a pesar de que esta región tiene un poco más de la mitad de la población de las áreas urbanas (35.1 por ciento del total del país).

Cuadro A.1.

Tasas de Pobreza en el Perú por Dominios Geográficos ENAHO-INEI (1998)

	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza Total
<i>Urbana</i>			
Lima Metropolitana	2	19.2	21.2
Costa	5.1	22.8	27.9
Sierra	8.6	24.2	32.8
Selva	6.7	26.8	33.5
Total	4.6	21.9	26.5
<i>Rural</i>			
Costa	19.9	23.2	43.1
Sierra	42.9	19	61.9
Selva	26.2	27	53.2
Total	36.1	21.3	57.4
<i>Total</i>			
Lima Metropolitana	2	19.2	21.2
Costa	8.5	22.9	31.4
Sierra	30.5	20.9	51.5
Selva	17.2	26.9	44.1
Total	15.6	21.7	37.3

Fuente: INEI (2000)

¿Cuál es el perfil de la pobreza en el Perú? El cuadro A.2 presenta un perfil de pobreza construido sobre la base de la ENAHO de 1998 (INEI, 1999). El perfil de pobreza revela una serie de características de los pobres en el Perú: Primero, los hogares más pobres tienen altas tasas de dependencia económica y demográfica, segundo, los jefes de hogares más pobres tienen niveles más bajos de escolaridad, tercero, los hogares más pobres tienen una falta de acceso a servicios básicos.

En el sector urbano, la tasa de participación más alta para los hombres se da entre los pobres no extremos, las tasas de participación entre los pobres extremos y los no pobres son casi iguales. Para las mujeres la tasa de participación más alta se da entre las pobres extremas, seguidas de las no pobres y las pobres no extremas. A pesar de la que esta información implica que la participación sería más o menos similar entre adultos en hogares pobres y no pobres la preponderancia de los hogares más pobres a ser más numerosos, implica un menor ratio de perceptores a no perceptores en los hogares con menores niveles de ingresos, lo que se refleja en tasas de dependencia mayores para los hogares pobres.

Con respecto a los niveles educativos de los jefes del hogar, los hogares de menores ingresos tienen una mayor preponderancia de jefes con menos de primaria o primaria, por otro lado los hogares no pobres tiene un mayor porcentaje de jefes con educación superior, tanto universitaria como no universitaria. Los pobres extremos en áreas urbanas y rurales tienen 6.1 y 3.7 años promedio de escolaridad, respectivamente, y los no pobres, 10.2 y 5.8 años de escolaridad respectivamente. Con respecto a los hijos de las familias de bajos ingresos, no parece haber diferencias muy saltantes entre la matrícula de niños pobres versus la de niños no pobres, como lo muestra el cuadro A.3 obtenido de la ENAHO de 1996 (Robles, 1998). Una diferencia que cabe resaltar es en el promedio de niños entre 12 y 16 años no matriculados, que es alrededor de tres veces más alta en el sector rural que en el sector urbano para todos los niveles de ingreso. Si bien la encuesta no muestra diferencias saltantes en la matrícula entre niveles de ingresos, si las hay para el rendimiento. Como lo muestra el cuadro 1.3 en el sector urbano la tasa de repitencia de los pobres extremos es 1.7 veces la de los no pobres, en el área rural este ratio es 1.5.

Con respecto al mercado laboral, la información de la encuesta de 1998 indica que los pobres tienen una tendencia mayor a emplearse como trabajadores independientes. La encuesta de 1996 (Robles, op.cit) revela importantes características de los indicadores laborales para los pobres y no pobres, como lo muestra el cuadro A.4. El empleo en agricultura es mayor entre pobres extremos y pobres no extremos que entre no pobres. De los hombres pobres extremos en el sector rural, alrededor de 92 por ciento se encuentran empleados en el sector agrícola. El empleo en el sector servicios es mayor entre los no pobres que entre los pobres extremos y no extremos, tanto para hombres como para mujeres. Entre los pobres extremos y no extremos urbanos es más preponderante el empleo informal que entre los no pobres, los cuales tienden a estar empleados en el sector moderno y en el sector público. La tasa de empleo de los pobres extremos y no extremos tiende también a ser mayor en la pequeña agricultura. En el sector urbano la tasa de empleo en la pequeña agricultura para los pobres extremos duplica a la tasa de pobres no extremos y cuadruplica la de los no pobres.

Cuadro A.2
Perfil de la Pobreza en el Perú (ENAHO 1998)

	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Número de miembros del hogar	6.3	5.7	4.2	6.1	5.2	4.2
Tasa de Dependencia Económica (personas)	2.3	1.8	1.2	1.6	1.3	1.0
Tasa de Dependencia Demográfica (personas)	1.1	0.8	0.5	1.2	1.0	0.7
Jefe del Hogar masculino	82.6	77.4	78.3	86.0	84.8	81.5
Años de Estudio del Jefe del Hogar	6.1	7.2	10.2	3.7	4.3	5.8
<i>Tasa de Participación</i>						
Hombre	75.8	79	75	n.a	n.a	n.a
Mujer	56.7	51.1	54.0	n.a	n.a	n.a
<i>Ocupación del Jefe</i>						
Empleador o patrono	3.0	5.5	13.1	4.3	8.5	14.0
Trabajador independiente	64.4	50.1	37.3	81.8	73.8	63.9
Empleado	7.3	10.7	28.7	0.5	1.1	8.1
Obrero	24.8	30.8	17.1	12.7	14.9	12.4
Trabajador Familiar no remunerado	0.0	0.5	2.5	0.7	1.5	1.4
Trabajador del Hogar	0.5	2.4	1.3	0.0	0.2	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Acceso a Servicios Básicos</i>						
Agua	37.3	63.6	80.5	14.5	23.8	29.7
Servicios Higiénicos	24.0	51.6	75.9	0.7	2.9	8.4
Electricidad	71.6	85.6	96	15.6	20.4	40.6

Cuadro A.3
Asistencia Escolar y Niveles de Repitencia (ENAH0 1996)

	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Asistencia Escolar						
<i>Entre 6 y 11 años</i>						
Inicial o preescolar	18.2	17.2	15.9	22.4	22.7	18.7
Primaria	70.6	72.2	74	64.6	64.6	67.5
Secundaria	0.5	1.0	1.1	0.2	0.8	0.6
No se matricularon	10.7	9.6	9.0	12.7	11.9	13.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Entre 12 y 16 años</i>						
Inicial o preescolar	0.4	0.3	0.3	0.0	0.6	0.6
Primaria	27.8	19.7	14.4	52.5	46	37
Secundaria	64.6	73.3	78.3	26.7	33.7	42.4
Superior incompleta	0.1	0.2	0.5	0.0	0.0	0.0
No se matricularon	7.1	6.5	6.5	20.8	19.7	19.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Repitencia						
Aprobado	92.1	93.8	94	87.6	87.7	90.9
Desaprobado	6.1	4.5	3.6	10.8	9.9	7.0
Retirado	1.9	1.7	2.3	1.6	2.4	2.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro A.4
Pobreza y Mercado Laboral ENHAO (1996)

	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Sector de Empleo						
<i>Hombre</i>						
Agricultura	20.4	9.2	5.1	92.2	91.7	76.7
Manufactura	16.2	16.2	16.4	2.2	1.2	4.0
Comercio	24.3	29.6	28.3	1.4	1.5	4.9
Servicios	12.0	17.0	25.6	1.2	2.3	6.7
Otros	27.2	27.9	24.7	3.1	3.4	7.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Mujer</i>						
Agricultura	15.0	6.9	2.5	88.4	83.7	66.1
Manufactura	11.9	13.5	10.4	4.7	6.2	7.5
Comercio	42.8	53.3	48.9	3.9	7.4	19.5
Servicios	28.5	25.6	35.7	2.7	2.3	6.3
Otros	1.9	0.7	2.4	0.3	0.4	0.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Sector funcional de empleo</i>						
Publico	2.7	6.1	12.3	0.9	1.7	4.9
Moderno	24.6	25.8	34.5	22.3	18.3	14.4
Informal	61.5	62.4	50.4	6.8	8.2	18.5
Pequeño Agricultor	11.2	5.7	2.8	70.0	71.8	62.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Información de las ENNIV levantadas por el Instituto Cuanto confirman los puntos expresados anteriormente sobre el perfil de los pobres en el Perú. Un reciente documento del Instituto Apoyo recoge los resultados del último reporte sobre la pobreza en el Perú, del Banco Mundial, el cual identifica, mediante un estudio estadístico y econométrico de los resultados de las ENNIV 1994 y 1997, los principales factores vinculados a la pobreza en el Perú. El documento recoge además las opiniones de un *task force* creado para discutir las opciones de política para superar la pobreza en el país. El recuadro 1 reproduce las ideas vertidas en este documento de APOYO.

RECUADRO A.1: Principales Factores Vinculados a la Pobreza en el Peru

- **Acceso a infraestructura y servicios básicos.** Mientras mayor sea el número de servicios a los que accede cada hogar, mayor es la probabilidad de que éste se encuentre fuera de la pobreza. Además, las condiciones de la infraestructura y los servicios públicos tienen efectos sobre la rentabilidad de los bienes privados. Por ejemplo, la educación o el acceso a la tierra son más rentables cuanto mayor sea la dotación de otros bienes y servicios claves, como electricidad, agua y desagüe. De ello se desprende que se debe continuar ampliando el acceso a infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, debe analizarse la sostenibilidad de las inversiones y los factores que la afectan, para que la infraestructura desarrollada continúe en buen estado y brindando servicios, pues existe evidencia empírica en el Perú y en el extranjero de que éste es un problema fundamental.
- **Educación.** Los hogares con jefes de familia u otros miembros del hogar de más de 14 años con mayor grado de educación y más experiencia progresan más rápido. El énfasis en el campo de la educación básica es fundamental, desde una perspectiva de lucha contra la pobreza. Un miembro del *Task Force* planteó que algunos estudios internacionales señalan que, a nivel de grandes cifras, la proporción de gasto destinado a educación básica, en comparación a programas de apoyo alimentario y nutricionales, es bajo en términos comparativos.
- **Idioma.** Existe evidencia de que los hogares en donde se habla lenguas nativas tienen más probabilidades de permanecer en la pobreza que aquéllos en donde se habla castellano. Es necesario evaluar cuál es el impacto de los programas de educación bilingüe. Si bien éstos se fundamentan en el hecho de que es más fácil y mejora la autoestima de los niños el aprender la lecto-escritura en su idioma materno, facilitando luego el aprendizaje de otros idiomas, dados los bajos niveles de escolaridad, es posible que en la práctica ello dificulte el aprendizaje del español, lo que limita las opciones futuras de superación de la pobreza de dichos niños. Al respecto, uno de los miembros del *Task Force* planteó que no sólo se trata de un tema educativo, sino que existe también una dimensión cultural de por medio, y que no se debe imponer la visión occidental del desarrollo. Otro miembro señaló, sin embargo, que el idioma materno, siendo un tema cultural, debe estar vigente en la educación como lenguaje de tradición oral, pero que actualmente la mayor parte de niños es expuesto al español por los medios de comunicación, lo que permitiría que sí se enseñe español desde una edad temprana, y con ello se podría evitar el riesgo de que los niños abandonen la escuela sin conocimientos suficientes de este idioma.
- **Migración.** Las familias migrantes progresan. El desarrollo de políticas que favorezcan procesos migratorios ordenados desde zonas que no tienen mayor viabilidad económica hacia ciudades intermedias del país es una opción de combate contra la pobreza.
- **Tamaño del grupo familiar.** Las cifras indican que las condiciones de vida de las familias numerosas son peores frente a las de familias menos numerosas. Por ello, las

políticas de población bien diseñadas, que eviten los problemas de desinformación, son un componente importante de una política de lucha contra la pobreza.

- **Composición familiar.** Aunque no tiene implicancia directa sobre políticas, resulta interesante señalar que el estudio encuentra que los hogares dirigidos por mujeres progresan más que los dirigidos por hombres, aislando los efectos de otras variables como educación, consumo inicial, tamaño del grupo familiar, nivel de dependencia, etcétera.
- **Interés empresarial.** Las familias que usan por lo menos una de las habitaciones de su vivienda con fines comerciales, tanto en zonas urbanas como rurales, logran alcanzar un crecimiento significativamente más alto de bienestar que el resto. El acceso al crédito y los ahorros financieros también favorecen la superación de la pobreza.
- **Acceso a la propiedad.** En el caso de los pobres urbanos, la formalización de la propiedad de la vivienda es muy importante. El reconocimiento de la propiedad permite el acceso al crédito, a través de la posibilidad de contratar garantías hipotecarias, y crea incentivos para la inversión en la propiedad. En ese sentido, los esfuerzos de titulación son una estrategia correcta.

Tomado de Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo, ed. (2000) *Task Forces: Agenda para la primera década, lucha contra la pobreza*, Lima, Instituto APOYO.