

Depauperación y políticas de lucha contra la pobreza en Perú

Introducción

En este artículo se analizan las consecuencias de la interacción entre la política económica y la política social en los procesos de depauperación o de salida de la pobreza en Perú, particularmente durante el decenio de los noventa. Ante la multiplicación de los programas de asistencia social, se estudia específicamente cuál ha sido su incidencia en las poblaciones pobres o con carencias. Se intenta determinar si la pobreza ha disminuido o repuntado y dar cuenta de lo que esto puede significar. Para ello, primero se presenta la historia reciente del proceso de empobrecimiento en Perú; después, la evolución de la política social y las ayudas, en particular las alimentarias, con las que se propone paliar los efectos de los planes de ajuste estructural. Finalmente, se analizan los efectos sociales de los programas de lucha contra la pobreza.

♦ Centre de Recherche de l'Institut d'Etude du Développement Economique et Social Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

1 En su versión de lucha popular contra la pobreza y la exclusión del desarrollo de gran parte de la población nacional. Para mayores informaciones sobre la formación de Sendero Luminoso, su estrategia guerrillera y su ocaso, ver Carlos Iván Degregori, 1988 y 1994.

2 Chossudovsky (1992); Gonzalez de Olarte (1996 y 1998); Bey, Gastellu y Mesclier (1997) y Jiménez (2000).

En Perú, la política económica del gobierno del presidente Fujimori contribuyó a empobrecer una gran parte de la población. Alberto Fujimori, candidato independiente casi desconocido, llegó al poder en 1990 con la promesa de combatir a dos enenigos: la guerrilla de Sendero Luminoso¹ y la hiperinflación, evitando aplicar el ajuste estructural que preconizaba fuertemente el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, en cuanto asumió sus funciones, el 28 de julio de 1990, anunció un programa inusitado de tendencia ultraliberal: el precio de la gasolina multiplicado por 30 da la medida de los aumentos que llevaron al fracaso a la mayoría de las micro-, pequeñas y medianas empresas, comerciales y de producción, y a los desocupados a comer sopa de "cartón". Este periodo de crisis merece, por cierto, una presentación más matizada, pero existen numerosas referencias y es suficiente mencionarlas aquí para el lector.²

La política de lucha contra la

pobreza del ex presidente peruano estuvo caracterizada con la compensación y la focalización, no con la redistribución. Nos proponemos analizar esta política para mostrar sus objetivos y su alcance en las naciones pobres, pero también a escala del desarrollo nacional. La asistencia ofrecida implica tres ámbitos: alimentación, salud e infraestructura social. La pregunta es la siguiente: ¿estas políticas combaten las causas de la pobreza o solamente sus apariencias?

Desde hace algunos años, la omnipresencia de un discurso sobre la pobreza hace este fenómeno a la vez más visible —se mide su amplitud, se cuentan los pobres, se hacen categorías— y más opaco —la definición de la pobreza queda sin precisar, y evoluciona entre valores económicos y no económicos, objetivos y subjetivos—. La polisemia de la palabra pobreza³ lleva a confundir la escasez de los recursos, causa de carencias materiales, y el acceso a los recursos, consecuencia de las relaciones sociales y fuente de desigualdades. Sin embargo, su estudio permitió poner en evidencia una manera de ver a los pobres y la pobreza fuera de las relaciones sociales y, contrariamente a un análisis tradicional estático, levanta la necesidad de pensar la pobreza como un proceso.⁴

Este artículo muestra la interacción entre las políticas nacionales y los procesos de depauperación o de salida de la pobreza, de manera particular en el transcurso del decenio de los noventa. Ante la multiplicación de las ayudas sociales, la pregunta es cuáles son sus efectos en el nivel de vida de las poblaciones consideradas como pobres o que padecen algunas carencias. En concreto, procuraremos averiguar si hay menos pobreza y lo que esto significa. En una primera parte, expondremos la historia reciente del proceso de empobreci-

3 Poulin y Salama (1999) y Bey (1999).

4 Dubois (1998). En el mismo grupo de investigación (DIAL), Herrera (2000) muestra, sobre Perú, la movilidad económica de los pobres según diferentes criterios, y en particular según la importancia de las ayudas recibidas.

miento en Perú, sintetizando el contexto macroeconómico de los años ochenta hasta fines de los noventa y las políticas económicas llevadas por los gobiernos. Veremos luego la evolución de la política social y las ayudas, en particular alimentarias, que se proponen paliar los efectos de las políticas de ajuste estructural y sus modalidades de distribución a escala nacional. Finalmente, analizaremos la incidencia de los programas llamados de lucha contra la pobreza.

La pobreza en Perú,
¿causas estructurales o coyuntura económica?

De los años sesenta a los ochenta

Se sabe que Perú tuvo un gran endeudamiento en los años 1960-1970, periodo durante el cual el sector agrario fue reformado, mientras la industrialización era estimulada. La estrategia de desarrollo de la economía peruana dio lugar a estudios en términos de satisfacción de las necesidades básicas de las familias, según una repartición geográfica⁵ (Couriel). Webb, seguido de Amat y León, enfatizó el estudio de la distribución de los ingresos. De estos estudios resalta que la pobreza se encontraba entonces concentrada en las zonas rurales. La metrópoli limeña era relativamente homogénea, mientras el campo, sobre todo el andino, presentaba una pobreza aguda (en 1972, 89 por ciento de las familias del quintil más pobre vivían en el medio rural) y una desigualdad relativa de los ingresos. Amat y León no despreciaron la importancia de la producción para el consumo familiar, que representaba entre 22 y 29 por ciento de los ingresos de los dos quintiles más pobres en 1972 (Elias, 1992).

En los años ochenta, las consecuencias del endeudamiento nacional se hicieron sentir con fuerza, como en los demás

⁵ Costa, Sierra y Selva son los tres conjuntos geográficos muy diferenciados del territorio peruano.

países del subcontinente latinoamericano. Por ello, se habló de una “década perdida”. La segunda mitad del decenio, en la presidencia de Alán García, estuvo marcada principalmente por una política heterodoxa. García se negó a cumplir con las obligaciones del ajuste de inspiración neoliberal, el gobierno se alienó a los medios financieros y empresarios, que expatriaron sus capitales. En ese marco, desde el final de 1987, comenzaba “la espiral de la hiperinflación y del receso” (Gastellu, 1995: 907).

En el plano académico, el tema de la distribución de los ingresos estuvo abandonado en este periodo en beneficio de dos nuevos ejes de investigación: la asignación de los recursos orientada por las políticas económicas y los efectos sectoriales de estas políticas, en particular sobre los sectores agrícola e “informal”. En esta época, los estudios sobre las consecuencias de la reforma agraria se multiplicaron, paralelamente a los que se dedicaban a un medio urbano en mutación por el incremento de la población migrante de origen provincial.⁶ Contrariamente a las investigaciones sobre la distribución de los ingresos a escala familiar, la elaboración de mapas de pobreza, que predominó en este decenio, intentaba medir las desigualdades entre los departamentos y entre provincias y distritos.⁷ Uno de los resultados más importantes de esta comparación se encontraba en la revelación de que, en promedio, las provincias más pobres de la Sierra Sur se ubicaban muy por debajo de Lima en una escala de desarrollo (Elias, 1992). Las investigaciones sobre la distribución de los ingresos se empen-

6 Sobre los efectos de la reforma agraria, ver, entre otros, Mar Matos y Mejía (1980), Bol. del IFEA, 1986; sobre el crecimiento de Lima; Degregori, Blondet y Lynch (1986); Golte y Adams (1987); sobre el llamado “sector informal”, Grompone (1985), De Soto (1986); en fin, sobre la evolución demográfica de Perú, ver el atlas *Perú en mapas*.

7 En Perú, la distribución administrativa es ésta: de la entidad más grande a la más pequeña. El tamaño de cada entidad es distinto al que se da en México con su sistema federal, pero se puede comparar con Estados, regiones y municipios.

dieron de nuevo a partir de la segunda mitad de los ochenta, gracias al material proporcionado por una gran encuesta nacional sobre los niveles de vida (Enniv), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Mundial.⁸ La línea de pobreza⁹ se volvió entonces la referencia más importante en materia de medición de la pobreza. Quedaba por distinguir, o mejor, comparar, los ingresos y los gastos de consumo, que numerosos autores consideraban más significativos.¹⁰

En los ochenta, el *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza* está instaurado por el Instituto Nacional de Planificación (INP) de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el INP, “la pobreza en el Perú es un fenómeno a la vez estructural, histórico y subjetivo, que encubre diferentes dimensiones —económica, política, social e institucional—, cuya causa se encuentra en el tipo de crecimiento desigual que caracteriza al país. La pobreza se define como una situación recurrente para importantes grupos humanos que carecen de las oportunidades suficientes para acceder a una canasta de bienes y de servicios de base con los cuales vivir de manera ‘adecuada’ según ciertos estándares aceptados por

8 Desde 1985, seis encuestas fueron realizadas a escala nacional (1985-1986, 1991, 1994, 1996, 1997 y 2000) y una en Lima metropolitana (1990). La metodología de las encuestas de hogares sobre los niveles de vida (Enniv) estuvo desarrollada por el Banco Mundial para proporcionar informaciones sobre la calidad de vida de los hogares en los países en desarrollo. El territorio peruano estuvo dividido en siete zonas: Lima metropolitana, costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural. En 2000, la Enniv reunió informaciones en 3,978 hogares con el método de la entrevista directa (alrededor de tres horas).

9 Línea de pobreza: la referencia es un nivel de ingreso o de gasto tomado como la cantidad mínima para un nivel de vida considerado como “adecuado”. Debajo de esta línea, los individuos son considerados como pobres, sin mayores distinciones.

10 Ver los resultados de los trabajos de Glewe y de Habich, sobre 1988 y 1989, respectivamente (Elias [1992]: 34). Sabiendo que los ingresos reales disminuyeron entre estos dos años, aparece que los gastos son más importantes que los ingresos en los dos quintiles de población más pobres, lo que sugiere ingresos no declarados o un consumo, sobre todo alimentario, mejorado con la producción local (producción de autosubsistencia y trueque) o con donaciones.

la colectividad” (INP, 1989: 5). El análisis de la pobreza descansa en los datos del censo nacional de 1981 y de la Enniv de 1985-1986, el primero llevó a un estudio de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la segunda permitió el cálculo de la línea de pobreza sobre una base monetaria. El INP afirma que, entre 1981 y 1986, la pobreza absoluta aumentó y que para 1986, 57 por ciento de la población era pobre, mientras 32 por ciento se encontraba en pobreza extrema.¹¹

Para esta institución, la pobreza sólo se podría combatir en el mediano y largo plazo. Sin embargo, por el momento había que elaborar un programa de compensación para atenuar los efectos sociales del ajuste estructural, preconizado para enfrentar la crisis que atravesaba Perú, fuertemente agravada en el transcurso de la segunda mitad de los años ochenta. Las proposiciones de estrategias sectoriales en salud, educación y alimentación, así como la propuesta de un “desarrollo integral” para las zonas rurales desembocaban en la definición de grupos sociales prioritarios: la focalización se volvía el corolario de este programa de compensación. Los subsidios y las ayudas alimentarias aparecían entonces como el sostén de la nueva política social.

En este sentido, y en el marco de la lucha en contra de los focos de terrorismo concentrados en la Sierra del Sur, Alán García adoptó un programa social basado en la definición de un “Trapezio andino”, que reunía los departamentos más pobres del país (Huancavelica, Ayacucho —lugar de origen de Sendero Luminoso—, Apurímac, Cusco y el norte de Puno). Este programa tenía la vocación de canalizar los subsidios hacia la parte más pobre y menos desarrollada del campo.

11 Pobreza extrema: los gastos totales no llegan a cubrir el costo de una canasta básica alimentaria que satisfaga las necesidades nutricionales mínimas (2,318 kcal).

Pobreza no extrema: los gastos cubren las necesidades alimentarias, pero no permiten satisfacer otras necesidades básicas tales como educación, salud, etcétera.

Los años noventa

Si se considera la pobreza como un fenómeno evolutivo y no estructural, ésta es, evidentemente, una consecuencia de las políticas macroeconómicas. El Banco Mundial se preocupó desde 1990 por la amplitud de este fenómeno como directamente relacionado con las políticas de ajuste estructural tomadas en los ochenta, para la mayoría de los países del Sur.

El nuevo gobierno formado en 1990 por el presidente Fujimori hereda de una economía devastada y de una situación político-social muy precaria. A partir de 1994, después de cuatro años de restricciones, el gobierno peruano podrá cosechar los frutos de un régimen duro: el éxito de la lucha antiguerrilla,¹² aunado a medidas macroeconómicas que permitieron bajar el índice de inflación de más de sesenta (julio 1990) a 0.9 (julio 1994)¹³ hicieron perdonar (si no olvidar) una depresión económica de consecuencias sociales alarmantes y la disolución del Congreso (en 1992), que otorgó entonces los plenos poderes al presidente Fujimori. Éste es el contexto en el que éste fue reelegido en 1995.

Sin embargo, el índice de producción alimentaria por persona no dejó de caer hasta 1994.¹⁴ Un crecimiento demográfico alto (que sólo bajó a 2.8 en el censo de 1993), principalmente en las ciudades, obviamente empeoró las consecuencias de la crisis agrícola. Entonces, Perú entró en una dependencia de las importaciones alimentarias que había logrado evitar hasta ese momento. Y no se debe olvidar que una gran parte de la población todavía depende de

¹² En particular, la detención del jefe de Sendero Luminoso en 1992.

¹³ Jiménez (2000: 61 [elaboración a partir de las cifras del INEI y del Banco Central]). Recordemos que la tasa promedio anual de inflación alcanzaba 7,481.70 por ciento en 1990, mientras era de 85.85 por ciento en 1987 (Gastellu, 1995: 908).

¹⁴ El índice de producción por persona, de 126.9 para 13.9 millones de habitantes en 1972, pasó a 79.3 para 22.6 millones de individuos en 1993 (Eguren, *et al.*, 1997: 164).

la producción agrícola para trabajar y alimentarse. Esta realidad hace más sensible el problema de la seguridad alimentaria, ya que no se pueden reducir las capacidades de importación del país.

El periodo de 1994 a 1997 está marcado por una fuerte expansión económica. En 1993, el regreso de los préstamos internacionales, interrumpidos a causa de la insolvencia declarada de Perú, permitió una fase de reconstrucción. El desarrollo de la infraestructura era urgente, ya que en buena medida ésta estaba abandonada por culpa del estado de excepción impuesto por la guerrilla en gran parte del país.

Según Jiménez (2000), el costo del crédito disminuyó debido a que los bancos comerciales recurrieron al crédito extranjero para ampliar sus inversiones internas, favoreciendo una tasa de crecimiento alta. Los dos sectores extractivos que se beneficiaron de financiamientos exteriores son las minas y la pesca, cuyo crecimiento no tuvo ninguna repercusión social, ya que son sectores intensivos en capital y no en mano de obra. Esta tendencia que caracteriza el crecimiento de la economía peruana explica que la pobreza sólo haya disminuido escasamente durante este periodo.

La tasa de interés real era de 6 por ciento en 1994 antes de subir, hasta alcanzar 27.7 por ciento en 1998 (Jiménez, 2000), cuando el flujo de capitales internacionales estuvo disminuido por la crisis internacional, iniciando una reducción del crecimiento económico en el periodo siguiente. Según Herrera, “la economía peruana, después de beneficiarse de una fase de expansión rápida sobre el periodo 1993-1997 [pasando 6 por ciento en promedio al año] conoce, al igual que otros países de la subregión afectados por la crisis asiática, una clara aminoración de su crecimiento [Herrera, 2000]). Para Jiménez, “la recesión actual, al igual que las de los años 1990-1992, se debe a la restricción de los préstamos” (2000: 65).

El Instituto Cuánto, que conduce las encuestas nacionales sobre el nivel de vida de los peruanos (Enniv), muestra una evolución negativa entre 1994-1997 y 1997-2000 para el PIB por habitante, el consumo de los hogares y el empleo en empresas de más de cien trabajadores (Cuánto, 2000).

El periodo que va de 1997 a 1999 está marcado a la vez por objetivos electorales a corto y mediano plazo (las elecciones municipales de 1998 y las presidenciales y legislativas de 2000)¹⁵ y por una liberalización acelerada de la economía. En el mismo tiempo, las desigualdades aumentan.¹⁶ La concentración de los ingresos es ahora más importante en Lima, mientras tiende a disminuir en provincias. El promedio de los ingresos es más alto, pero su distribución es más desigual. Se observan sobre todo los casos extremos: Lima metropolitana tiene el nivel de ingresos *per capita* más alto y el coeficiente de Gini también más alto, mientras la sierra rural tiene el nivel de ingreso más bajo y el indicador de desigualdad más bajo.

Es imposible comparar cifras producidas por distintas fuentes.¹⁷ Sin embargo, si tomamos los datos conseguidos con la *Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida* (Enniv) citados en el cuadro 1 abajo, la pobreza habría aumentado en todas par-

15 Con este propósito, el gobierno anunció, hacia el final de su segundo mandato, un "Plan Nacional de Nutrición y de Alimentación, 1998-2000", dirigido a las poblaciones en situación de extrema pobreza, tomando como blancos los niños y las mujeres.

16 Para el conjunto del país, el coeficiente de Gini es de 0.392 en 1994, de 0.386 en 1997 y de 0.403 en 2000.

Coeficiente de Gini: indicador de desigualdad en la distribución de los ingresos o gastos de las familias. Mide de 0 a 1, con 0 para una igualdad total y 1 para una concentración total en una sola familia.

17 Visto que el interés de este texto descansa en gran parte en los datos estadísticos producidos en el transcurso de estos últimos años sobre la pobreza en Perú, es indispensable señalar una limitación: a menudo es imposible hacer coincidir las cifras proporcionadas por diferentes fuentes para mostrar una mejora o, al contrario, un empeoramiento de la situación. Las encuestas de panel están realizadas sobre muestras diferentes, no se realizan en las mismas épocas y no hacen las mismas preguntas. Los censos nacionales, por su parte, ofrecen una excelente cobertura de la población, pero no hacen preguntas sobre la pobreza.

tes, mientras la extrema pobreza quedaría concentrada en el medio urbano y disminuiría en las zonas rurales. Efectivamente, se observa un aumento de la pobreza en Lima metropolitana en el transcurso de los últimos años, mientras para el medio rural, una mejor focalización de los programas que distribuyen alimentos habría permitido contener la extrema pobreza entre 1997 y 2000, a pesar del contexto recesivo. Sin embargo, si medimos el déficit de ingreso, se constata que, en general, “hay más pobres y éstos son más pobres que antes” (Instituto Cuánto, 2000).

Cuadro 1
Evolución de la pobreza entre 1994 y 2000 (%)

	Total pobres			Pobres extremos			Pobres no extremos		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Total	53.4	50.7	54.1	19.0	14.7	14.8	34.4	36.0	39.3
Lima metropolitana	42.4	35.5	45.2	5.5	2.4	4.7	36.9	33.1	40.4
Resto urbano	50.4	48.9	49.8	13	7.6	8.4	37.4	41.3	41.4
Zona rural	65.5	64.8	66.1	36.2	31.9	30.1	29.3	32.9	36.0

Fuente: Instituto Cuánto, 2000.

Este aumento preocupante del porcentaje de pobres en la sociedad peruana induce los responsables políticos a buscar los medios para atenuar las consecuencias de las políticas macroeconómicas. Hemos visto que los planificadores apuestan en los programas de compensación social a corto plazo, reconociendo al mismo tiempo que deben atacar el problema de la pobreza en el largo plazo.

La recesión económica de estos últimos años ha mermando el capital humano, para algunos niños, de manera irremediable. El número de niños y adolescentes en edad escolar (es decir, entre seis y quince años) que trabajan o buscan un empleo, tiende a elevarse.¹⁸ Según la Enaho, la tasa de asistencia en la secundaria tiende a bajar entre 1998 y 1999

¹⁸ INEI, 1998.

para las poblaciones caracterizadas por necesidades básicas insatisfechas, mientras la diferencia entre los medios rural y urbano queda estable (91.6 por ciento en la ciudad contra 78 por ciento en el campo).

Estos datos nos dan una imagen bastante sombría de la situación de Perú en vísperas del siglo XXI. Las necesidades son no solamente importantes, sino que más bien tienden a aumentar, en razón de la degradación de numerosos servicios e infraestructuras y del escaso presupuesto otorgado a sectores como la educación o la salud. La agricultura, olvidada y maltratada por una política de inspiración liberal, se encuentra también en déficit, lo que hace más precarias las condiciones de vida de un gran número de peruanos que dependen directamente de la producción agrícola de su país.

Lo que se llama pobreza en Perú

Esta parte descansa esencialmente en estadísticas, y tiene el propósito de mostrar qué herramientas se utilizan en Perú para medir la pobreza, qué criterios se toman y así, qué significa la evolución de las cifras y la comparación entre las diferentes áreas geográficas. Tres métodos son presentados aquí: el de “gastos/ingresos”, el índice de desarrollo humano (IDH) y las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Pero antes que todo hay que precisar que la medición de la pobreza lleva a estigmatizar a una parte de la sociedad como “pobre”, sin matizar, sin tomar en cuenta la variedad de situaciones que llevan a llamar a ciertas personas “pobres” o a que se identifiquen como “pobres”.

Gastos e ingresos

En su estudio sobre las condiciones de vida y la pobreza en Perú en 1997 y 1998, el INEI utiliza una metodología basada en los gastos y los ingresos que hace referencia a

tres canastas “reales” (observadas en la muestra), que deben responder a las necesidades nutricionales mínimas para cada región: la costa, la sierra y la selva. En seguida se procede al cálculo del valor de las canastas alimentarias de 1998 para las siete áreas geográficas (costa, sierra y selva, rurales y urbanas, más Lima) a partir de la mediana de los precios. El cuadro 2 da la medida de las dificultades, que encuentra una proporción importante de la población:

Cuadro 2
Diferencias entre gastos e ingresos mensuales
por persona según los decilos de ingresos, 1998
(nuevos soles)

Decilos de ingresos	Gastos mensuales por pers.	Ingresos mensuales por pers.	Diferencia ingreso/gasto
Promedio	363.98	433.46	69.47
I	106.48	33.44	-73.04
II	124.01	69.57	-54.44
III	148.90	105.80	-43.10
IV	177.55	140.22	-37.33
V	207.74	175.17	-32.57
VI	246.24	231.68	-14.56
VII	284.66	282.26	-2.41
VIII	338.11	369.43	31.32
IX	454.01	550.70	96.69
X	1101.48	1654.29	552.81

Fuente: INEI, Enaho-IV trimestre, 1998.

Esta gráfica permite subrayar que los gastos son superiores a los ingresos hasta el séptimo decilo, lo que significa que 70 por ciento de la población de Perú se encontraba con dificultades en 1998, o recurría cada vez más al autoabastecimiento. Por otra parte, estas diferencias explican que las estimaciones de pobreza sean más altas con un cálculo a partir del ingreso que partiendo de los gastos.

Las diversas medidas de la pobreza han mejorado mucho

en el último decenio: al lado de la pobreza monetaria, aparecen instrumentos de medida e indicadores referentes a las condiciones de vida de las poblaciones (Bey, 1999). Las encuestas nacionales sobre los niveles de vida (Enniv y Enaho) se refieren al impacto de las mejoras en la vivienda, en los servicios urbanos y el equipo público, así como a datos sociales (analfabetismo, escolarización de los niños, salud y nutrición).

El desarrollo humano y las necesidades de base

El INEI utiliza los datos reunidos en los censos nacionales de 1972, 1981 y 1993, para las siguientes variables: alfabetismo de los adultos (más de quince años); tasa de escolarización; esperanza de vida al nacer; PBI por habitante.

Siguiendo a los economistas del PNUD, el INEI desarrolló numerosos estudios para definir las necesidades básicas y medir la satisfacción de éstas. Se consiguió así el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Éstas se describen de la siguiente manera:

1. Viviendas con características físicas inadecuadas: paredes exteriores de paja trenzada (*esteras*) o de materiales tradicionales (*quincha*, piedra y barro, madera), pisos de tierra, o locales improvisados cuya función no es el alojamiento humano.
2. Viviendas sobreocupadas: es decir, más de 3.4 personas por cuarto, sin contar la cocina, el baño, el pasillo ni la cochera.
3. Viviendas sin servicios higiénicos.
4. Hogares con niños entre seis y doce años no escolarizados.
5. Hogares con una alta dependencia económica.

Estos cinco criterios, por lo menos discutibles, nos incitan a considerar los resultados con cierta cautela. No solamente son arbitrarios, sino que también delatan algunos prejuicios: ¿Por qué no incluir la presencia o ausencia de ciertos servicios o infraestructuras, tales como agua potable, la luz o las carreteras asfaltadas? ¿Por qué considerar los materiales tradicionales como elementos de una vivien-

Cuadro 3
Perú. Índice de desarrollo humano,¹⁹
1972, 1981, 1993

Indicadores	1972	1981	1993
IDH	0.539	0.677	0.693
Esperanza de vida al nacer (años)	55.5	61.6	66.3
Tasa de alfabetización adultos de + 15 años (%)	72.4	82.0	87.1
Tasa de escolarización 5-19 años (%)	65.6	70.3	73.5
PBI real por habitante (intis* de 1979)	191.1	217.2	154.5
Índice de esperanza de vida	0.51	0.61	0.69
Índice de escolarización	0.59	0.67	0.69
Índice del PBI	0.62	0.64	0.56

Fuente: INEI, citado en Eguren, *et al.*, 1997: pp. 208-209 (elaboración de la autora).

da “inadecuada”? La dependencia económica seguramente puede calcularse de diferentes maneras: entre otras cosas, ¿toma en cuenta o no el trabajo de las mujeres y el número de niños en la unidad familiar, sobre todo en el medio rural? ¿Qué significa un servicio higiénico: se consideran las fosas sépticas o sólo el desagüe? A todas estas observaciones, se debe añadir que las estadísticas señalan el número de NBI sin reflejar las necesidades específicas, que no son necesariamente idénticas cada vez, y hasta son seguramente diferentes según los medios urbanos y rurales.

19 El índice = (valor real – valor mínimo) / (valor máximo – valor mínimo). Los valores máximo y mínimo de las variables consideradas en el cálculo del IDH son: 100 por ciento y 0 por ciento para alfabetismo de las personas mayores de quince años y la escolaridad entre cinco y diecinueve años; ochenta y cinco y veinticinco años para la esperanza de vida al nacer; 40,000 y 100 dólares PPC (paridad de poder de compra) para el PBI por habitante.

Cuadro 4
Hogares según el número de
necesidades básicas insatisfechas, 1993-1997 (%)

NBI	1993	1997	1998	1999
Al menos 1 NBI	53.9	46.0	42.1	39.6
1 NBI	30,6	26.6	27.0	25.2
2 o + NBI	23.3	19.4	15.1	14.4
NBS	46.1	54.0	57.9	60.4

Fuente: INEI, *Compendio estadístico*, 2000 y Enaho-IV, 1999 (elaboración de la autora).

En 1993, 53.9 por ciento de los hogares presentaban al menos una necesidad básica insatisfecha, con 39.2 por ciento de los hogares en zona urbana y 88.2 por ciento en zona rural. En 1995, se observa una mejora (sobre un total de 48.8 por ciento de hogares con al menos una NBI, 31.6 por ciento están en ciudades y 80.2 por ciento en el campo); esta tendencia sigue en 1997. Sin embargo, este cuadro presenta una anomalía: observamos que las NBI, presentadas indiscriminadamente, van desapareciendo sin transición (salvo una mínima entre 1997 y 1998) desde el mayor número de NBI hasta el estado de satisfacción (NBS). Es posible que diferentes cálculos (el censo nacional para 1993 o las encuestas de panel entre 1997 y 1999) hayan llegado a resultados distintos. Sin embargo, la cuestión de fondo queda planteada: ¿hay realmente una mejora en las condiciones de vida de los más pobres?

Los ingresos, la educación y las infraestructuras básicas son los aspectos en los que descansa la diversidad de situaciones. Ciertamente, la diferencia más sensible entre los medios urbano y rural se encuentra en las necesidades básicas²⁰ y refleja las grandes carencias en los servicios y las infraestructuras básicas en el medio rural. Esto justifica la

²⁰ En 1998, 25.9 por ciento de los ciudadanos tienen al menos una NBI contra 71.9 por ciento de los rurales (INEI-Enaho-IV trimestre, 1998).

idea según la cual las poblaciones rurales son las más pobres de Perú, mientras la pobreza urbana se concentra en los barrios periféricos que se prestan mejor a una focalización de los apoyos, particularmente alimentarios. Sin embargo, parece que éstos han sido, si no más importantes, por lo menos más eficientes en el medio rural, donde hay que recordar que la pobreza extrema tiende a disminuir. Pero esta “victoria” merece relativizarse, ya que aumentó la pobreza en general (ver el cuadro 1). Además, la ciudad se presta más a “infiltraciones”, es decir, a desvíos de las ayudas hacia beneficiarios no necesitados (Francke, 2000).

Alimentación y nutrición

Cuando hablamos de pobreza, pensamos antes que todo en carencias alimentarias. Según el INEI (Enaho 1997-1998), hasta el séptimo decilo, los alimentos representan más de la mitad de los gastos del hogar.

La malnutrición de los niños menores de seis años se expresa en diferentes tipos de déficit, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 5
Desnutrición de los niños menores de 5 años,
1984-1991/92 (%)

Tipos de déficit	Nacional		Urbano		Rural	
	1984	1991/92	1984	1991/92	1984	1991/92
Tamaño/edad: desnutrición crónica	38.2	36.5	23.5	25.9	54.7	53.4
Peso/tamaño	1.0	1.4	0.9	1.3	1.3	1.7
Peso/edad: desnutrición aguda	14.3	10.8	7.1	6.4	22.9	17.8

Fuente: Eguren, *et al.*, 1997: p. 115.

¿Puede esperarse que los programas de apoyo alimentario puestos en marcha en el transcurso del último decenio pue-

dan remediar esta dramática situación? Se debe distinguir un programa alimentario de un programa nutricional. “En general, y según las versiones oficiales, un programa alimentario o de complementación alimentaria no necesariamente requiere tener fines nutricionales: puede ser utilizado como una simple transferencia de ingresos para los sectores más pobres y por lo tanto, no tiene por qué tener efectos significativos en el estado de nutrición de los beneficiarios. En cambio, la contribución de un programa a la mejora del estado nutricional requiere un plan más amplio del que demanda un programa compensatorio. En particular, para la mejora del estado nutricional, cobra relevancia la educación nutricional, las acciones preventivas de salud y la vigilancia del crecimiento infantil” (Vásquez y Riesco, 2000: pp. 102-103).

Con base en la Enniv de 1997, el número de niños subalimentados y el acceso a los programas muestra una neta focalización en la capital y en la sierra rural. Si esta última lo justifica con una alta tasa de desnutrición, no es el caso de Lima; en cambio, la selva no recibe los apoyos que su participación en 15 por ciento del total nacional debería atraer

Los gastos sociales y la lucha contra la pobreza

Evolución de los gastos sociales

“Si se toma como referencia el año 1980 —inicio de una nueva experiencia democrática en el Perú después de doce años de gobierno militar—, se puede constatar que con relación al PBI, el gasto social educación, salud, vivienda, justicia y programas de alivio a la pobreza —tuvo en todo el decenio y hasta 1994 una tendencia muy clara a disminuir” (Eguren, *et al.*, 1997, 181).

Podemos ver en el cuadro 7 que el punto más bajo de los gastos sociales se ubica en 1990, año durante el cual, justamente, se instauró el plan de ajuste estructural más drástico

Cuadro 6
Distribución geográfica de los niños
subalimentados y de las transferencias
para la nutrición

	Distribución de la desnutrición	Distribución de gastos de los programas
Lima metropolitana	8.9	31.6
Costa urbana	6.9	8.8
Costa rural	5.1	9.6
Sierra urbana	7.7	5.3
Sierra rural	51.3	31.9
Selva urbana	5.1	4.4
Selva rural	15.0	8.4
Total nacional	100	100

Fuente: Enniv, 1997. Hentschel, 1999: 53.

que Perú haya conocido. Los autores de *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú* observan además que estas cifras no reflejan, como es el caso en otros países, “la voluntad de los gobernantes de mantener el gasto social como un mecanismo permanente de consolidación de los recursos humanos y de alivio de la pobreza de los ciudadanos” (Eguren, *et al.*, 1997, 183). En el programa de ajuste estructural, la compresión de las funciones de redistribución del Estado es uno de los aspectos más importantes. Así, los programas “compensatorios” aplicados a partir de 1990 no representan una parte muy importante del presupuesto nacional.

En lo que concierne a la repartición de los gastos sociales, se observa, a partir de 1993, un aumento relativo del rubro “otros” en relación con los más tradicionales de salud y educación (cuadro 8). Esta categoría “otros” comprende los programas de emergencia (Foncodes, Vaso de Leche, Pronaa y Pronamachis²¹) y responde justamente a nuevos

21 Foncodes: Fondo de Compensación del Desarrollo Social; Pronaa: Programa Nacional de Apoyo Alimentario; Pronamachis: Programa Nacional de Manejo de Cuenca Hidrográficas y Conservación de Suelos.

Cuadro 7
Comparación de los indicadores por tipo de gasto,
1980-1996 (% del PBI)

Año	Gastos sociales	Defensa + interior	Servicio de la deuda
1980	4.7	5.7	7.1
1990	2.6	3.2	7.4
1996	5.3	2.9	2.1

Fuente: Eguren, *et al.*, 1997, 182.

criterios de lucha contra la pobreza: la focalización de los gastos hacia los más pobres. Sin embargo, entre estos programas, conviene distinguir el de Foncodes, el cual es a la vez el más importante en porcentaje del presupuesto, como en cobertura nacional, y que también es el más criticado sobre 3 puntos: su importante centralismo, su fuerte dependencia de los financiamientos exteriores (a partir de finales de 1993) y su propósito visiblemente electoral (que, dicho de paso, comparte con los comedores populares).

Cuadro 8
Gastos sociales según los sectores, 1980-1996 (%)

Año	Total social (a+b+c)	Educación (a)	Salud (b)	Otros (c)
1980	20.1	13.2	4.8	2.1
1985	16.7	11.8	4.4	0.5
1990	16.6	12.0	4.3	0.2
1993	22.0	15.7	3.9	2.4
1996*	35.1	18.4	8.4	8.3

* Previsiones presupuestarias.

Fuente: Eguren, *et al.*, 1997, 185.

Un estudio realizado por investigadores del Banco Mundial trata de la distribución del acceso a los nuevos servicios puestos a disposición de la población nacional entre 1994 y 1997 (Hentschel, 1999). Los resultados muestran

que los programas de obras públicas (agua, desagüe, electricidad, salud) no llegan siempre a los grupos sociales más necesitados. Las poblaciones reunidas en el segundo quintil están relativamente mejor servidas que las más pobres, agrupadas en el primer quintil (4 a 7 por ciento de diferencia a favor de las primeras). En el rubro de la salud, los más pobres están peor servidos (16 por ciento contra 20 por ciento para el segundo quintil y hasta 26 por ciento para el cuarto quintil). Esta distribución permite observar que los beneficios de las infraestructuras están difícilmente concentrados en una categoría social, pero sí existe una ventaja para las poblaciones urbanas, sobre todo con infraestructuras relacionadas con la higiene para la vivienda. En cambio, el medio rural tiene la ventaja en la mejora del acceso a servicios escolares (67 por ciento contra 33 por ciento en ciudades).

Conviene recordar que la política social no se reduce a la lucha contra la pobreza, sino que tiene una función de equidad y de bienestar para el conjunto de la sociedad. “La política social tiene un doble objetivo, el de ocuparse de la relación entre los pobres y todos los demás —es decir el problema de la equidad— y el de determinar los derechos y las obligaciones entre individuos y grupos sociales constituidos con base en criterios que no tienen nada que ver con la pobreza: por ejemplo, adultos y niños, hombres y mujeres, etcétera” (Anderson, 1992, p. 293).

Bajo el primer gobierno de Fujimori, el conjunto de los gastos sociales representó cerca de 20 por ciento de los gastos públicos, y pasaría luego 30 por ciento durante su segundo mandato. El gasto social *per capita* era de 321 soles en 1997, mientras no pasaba de 76 en 1992, a soles constantes. Hay que conocer la repartición de los gastos y su función: ¿favorecer la transición de la extrema pobreza hacia una pobreza menos visible —eso sugieren las NBI en referencia a la vivienda—; apuntar a las poblaciones con

un propósito electoral —eso sugiere el interés en las zonas urbanas—? En todos los casos ¿qué pasa con una visión de conjunto del desarrollo? Parecería más bien que la principal preocupación del gobierno ha sido la de elevar artificialmente el nivel de vida de las poblaciones más desprovistas, comenzando con las más visibles, en la metrópoli limeña, y dejando atrás a las poblaciones dispersas de la Amazonia.

¿Programas de lucha contra la pobreza o de compensación?

La cantidad de servicios que proporciona el Estado para aliviar o reducir la pobreza en Perú es impresionante. En poco tiempo, hasta las poblaciones de las comunidades andinas recibieron en forma acumulada una gran variedad de apoyos: en construcción de infraestructuras (escuelas, puestos de salud, edificios comunales, caminos, puentes, sistemas de riego, andenes y también vivienda), en alimentación (a los bebés, madres lactantes y niños escolarizados), en salud (programas de prevención y de salud elemental), en educación (alfabetización y cursos técnicos).

Sin embargo, es preocupante la llegada efectiva de ayudas diversas hasta sus destinatarios. Vásquez y Riesco cuestionan en particular las ayudas alimentarias: alrededor de seiscientos millones de dólares estarían colocados cada año en 20 programas alimentarios, que llegan a unos diez millones de peruanos, pero un millón de “pobres extremos” pertenecerían a familias no beneficiarias de estos programas. Estas informaciones nos llevan a dudar de una correcta focalización de los recursos (Vásquez y Riesco, 2000).

Las ayudas directas en alimentos son conocidas por tener tres tipos de funciones: una mejora nutricional, pero solamente en casos de focalización y de seguimiento de los beneficiarios; una mejora inmediata en las condiciones de alimentación de las familias beneficiarias, pero solamente en el caso de que estos aportes se adicionen a un presu-

Cuadro 9

Recapitulación de los programas alimentarios y de sus objetivos

Institución administradora	Programa	Objetivo general	N° benef. 1998
Promudeh (Ministerio de la Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano)/Prona	Proyecto Wawa-Wasi (cuidado del bebé)	Desarrollo integral de niños menores de 3 años de sectores en extrema pobreza	28 057
	Programa de alimentación infantil	Mejorar el estado nutricional y prevenir los efectos nefastos sobre los niños entre seis meses y seis años	244 954
	Alimentación escolar	Mejorar el nivel nutricional, la asistencia y el rendimiento escolar de la población escolar	745 443
	Niños y adolescentes en riesgo moral	Mejorar el nivel nutricional de los niños y adolescentes en riesgo moral alojados en hogares, albergues y otros centros de rehabilitación	17 141
	Apoyo alimentario a comedores	Mejorar la calidad de vida, subir el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y llevar la seguridad alimentaria a la población en extrema pobreza	842 686
	Prosicirra	Rehabilitar a la población de menos de tres años con desnutrición aguda y ocuparse de las madres desde el embarazo	24 354
Foncodes (Ministerio de la Presidencia)	Complemento alimentario	Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población infantil entre seis meses y tres años en las zonas prioritarias rurales del departamento de Ancash	50 000
	Desayunos escolares	Mejorar el nivel nutricional de los niños entre cuatro y trece años de los centros educativos públicos y contribuir a reducir la deserción y el absentismo escolar	1 962 500
Ministerio de la Salud	PANFAR	Mejorar el estado nutricional y de salud de las madres y sus hijos menores de tres años identificados en riesgo de desnutrición o de muerte	401 031
	PACFO	Mejorar el estado nutricional de los niños entre seis y treinta y seis meses	240 922
	Promam	Mejorar el nivel nutricional de los niños en estado de abandono	4 378
	PANTBC	Contribuir al restablecimiento total del paciente ambulatorio que sufre de tuberculosis y a la protección de su familia	94 938
Municipalidades	Vaso de Leche	Mejorar el nivel nutricional de los sectores más pobres y provocar la participación de la comunidad organizada	5 212 436
Cáritas (privado)	Prodesa	Mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres del país y contribuir a la reducción de la pobreza	55 378
CARE (privado)	Niños	Mejorar de manera significativa y sostenida el estado de nutrición y de salud de los niños menores de cinco años	7 083
ADRA OFASA (privado)	Nutrición infantil	Mejorar la nutrición y la salud de los niños menores de tres años pertenecientes a grupos con riesgo	95 180
Prisma (privado)	Kusi Ayllu (comunidad contenta)	Mejorar el estado nutricional y de salud de las madres y sus hijos menores de cinco años.	25 844

Fuente: Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional. Principales programas de alimentación y nutrición: análisis comparativo (INEI, *Compendio estadístico*, 2000, vol. VIII).

puesto alimentario insuficiente, porque es posible que el presupuesto familiar tome en cuenta los aportes alimentarios exteriores y reduzca la parte dedicada a la compra de alimentos; finalmente, en un sistema de distribución sin discriminación (Vaso de Leche, por ejemplo), las ayudas alimentarias están percibidas como la manifestación de la voluntad benefactora del alcalde, o del presidente de la república (en particular para los programas administrados por el Ministerio de la Presidencia), y contribuyen a fortalecer un sistema clientelista, en el cual los intermediarios también sirven a sus intereses personales.

Los programas alimentarios públicos y privados son numerosos y tienen objetivos más o menos claros. Los reunimos en el cuadro siguiente para mostrar que ciertos programas son efectivamente focalizados y otros tienen un destino más confuso. El número de beneficiarios sólo tiene un valor indicativo, ya que no se sabe en qué escala operan estos programas.

Diferentes estudios muestran que los programas que tienen previstas más calorías y proteínas son el *Wawa Wasi* y el Programa de Alimentación Infantil (ambos del Promudeh), mientras el Vaso de Leche y los desayunos escolares (Foncodes) contienen muy pocas. En promedio, los programas de los organismos privados tienen una mayor calidad nutricional que el conjunto de los programas públicos. Esta observación permite establecer una relación entre algunos programas y su función esencialmente clientelista o, más precisamente, electoral, de lo que el Foncodes es una excelente ilustración (Bey, 2001).

Las consecuencias sobre las poblaciones

Según fuentes oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas, “si no hubieran las donaciones [públicas y privadas], los niveles de pobreza serían más importantes. En 1998, este amortiguamiento es más favorable a las perso-

nas extremadamente pobres en relación con la situación de 1997” (INEI, 2000, vol. 8). Hemos visto que esta disminución de la pobreza es muy relativa.²²

En referencia a las encuestas del INEI (Enaho 1998 y 1999), en el segundo trimestre de 1998, 2'074,292 personas se beneficiaban de programas alimentarios contra 3'242,103 personas sin acceso; un año más tarde, el número de beneficiarios alcanzaba 2'428,489, contando todavía más de tres millones de no beneficiarios. El destino de las ayudas alimentarias se presenta como una real preocupación. Las encuestas de hogares buscan determinar en qué medida los programas de asistencia alimentaria llegan a los hogares en situación de pobreza y de extrema pobreza. Así, los cálculos muestran que 64.6 por ciento de los pobres y 78.9 por ciento de los que se encuentran en extrema pobreza reciben una asistencia alimentaria, con una focalización en los hogares de la sierra rural (72 por ciento y 84 por ciento para los ‘pobres’ y ‘extremadamente pobres’, respectivamente) y en la selva rural (80 por ciento en ambos casos) (INEI, 2000).

El cuadro 10 permite añadir un bemo a estas evaluaciones: los más desprovistos²³ no son todos beneficiarios de ayudas sociales, mientras numerosos hogares que tienen todas sus necesidades básicas satisfechas reciben ayudas sociales y hasta alimentarias.

El cuadro 11, basado en otra encuesta (Enniv, 1997-2000), confirma la insuficiente cobertura de las poblaciones pobres. En efecto, se observa una mayor cobertura de los programas alimentarios en 2000, en relación con 1997, pero los hogares quedan, sin embargo, en el mismo nivel de extrema pobreza después de recibir alimentos donados.

Además, el estudio realizado por el Banco Mundial del

22 Ver en particular el cuadro 1.

23 Recordemos que entre las NBI se encuentra la “dependencia económica”, que las ayudas alimentarias supuestamente deben aliviar.

Cuadro 10
Acceso de los hogares a los programas sociales,
1998-1999 (%)

Acceso de los hogares a los programas sociales	1998	1999
Acceso a al menos un programa social	55.8	59.3
Con al menos un NBI	73.1	75.4
Con un NBI	69.5	70.7
Con dos o más NBI	81.3	85.7
Con necesidades básicas satisfechas	44.9	50.4
Acceso a al menos un programa alimentario	28.0	31.8
Con al menos un NBI	42.6	47.5
Con un NBI	38.7	43.8
Con dos o más NBI	51.4	55.8
Con necesidades básicas satisfechas	18.8	23.1

Fuente: INEI, Enaho IV-1998 y 1999, 19.

impacto de las transferencias directas e indirectas sobre los diferentes niveles de pobreza tiende a mostrar que aunque la medición del impacto de las transferencias monetarias o alimentarias sea difícil a corto plazo (sustitución inmediata sin aumento del consumo, reembolso de deudas, etcétera), parece por lo menos que las transferencias privadas tengan un efecto significativamente más importante que las transferencias públicas, principalmente en la ciudad (Hentschel, 2000). Dicho de otra manera, la solidaridad familiar sería más eficiente que la creación de empleos o las ayudas alimentarias del Foncodes. Podemos preguntarnos si los gastos sociales son proporcionales a las necesidades expresadas en las cifras mostradas aquí.²⁴

La brecha de pobreza permite calcular la cantidad de recursos que sería necesario transferir con una perfecta focalización, para que los pobres ya no lo sean. El Instituto

²⁴ Si retomamos el cuadro 1, el aumento de la pobreza muestra que la redistribución no se produjo en el sentido preconizado por Cuánto. Las cifras oficiales proporcionadas por el INEI arrojaban 15.1 por ciento de pobres extremos en 1998, mientras los gastos sociales por persona no dejaban de aumentar.

Cuadro 11

Impacto de los alimentos donados sobre la pobreza extrema, 1997-2000

Enniv	1997	2000
Pobres extremos que reciben alimentos donados (%)	71.4	75.5
Valor <i>per capita</i> de los alimentos recibidos (dóls/mes)	1.3	1.5
Incidencia de los alimentos donados sobre el ingreso de la población beneficiaria (%)	6.7	9.8
Impacto de los alimentos donados sobre la pobreza extrema		
Pobreza extrema sin alimentos donados (%)	17.2	17.3
Pobreza extrema después de recibir alimentos donados (%)	14.7	14.8
Contribución de los alimentos donados a la reducción de la pobreza extrema (%)	2.5	2.5

Fuente: Instituto Cuánto, Enniv 1997-2000.

Cuánto muestra, “a partir de cálculos realizados con la brecha de gastos, el número de pobres y el valor de la línea de pobreza para cada ámbito de estudio [que] se debería repartir 9,262 millones de nuevos soles (alrededor de 2,653 millones de dólares) para que este año [2000] ningún peruano se encuentre debajo de la línea de pobreza. Esta cantidad es equivalente a 7.8 por ciento del PBI de 1999 y a 27.2 por ciento del presupuesto de la república para el año 2000. Para eliminar la pobreza extrema, sólo se necesitaría transferir 946 millones de nuevos soles (271 millones de dólares), lo que es equivalente a 0.8 por ciento del PBI de 1999, y a 2.8% del presupuesto para el año 2000” (Cuánto, 2000, 10).

Estas observaciones levantan la cuestión más amplia de las modalidades de repartición de los programas y de las ayudas, pero aún más la del modelo de desarrollo que inspira los gobernantes de Perú desde hace algunos años, pero no está en los objetivos de este artículo discutir las orientaciones de las políticas de desarrollo de este país, que seguramente carecen de coherencia.

Conclusiones

Podemos intentar un balance de estos últimos años de lucha contra la pobreza en Perú, proponiendo una respuesta a cada una de tres preguntas esenciales:

¿Cuáles son los resultados según las áreas geográficas en salud, alimentación e infraestructuras? Dicho de otra manera, ¿cuáles son los efectos de estas políticas sobre la desigualdad a escala nacional? Hemos visto que en el año 2000, la concentración de los ingresos era más importante en Lima que en provincias. Paralelamente, las últimas encuestas nacionales muestran una reducción de la extrema pobreza en el medio rural, mientras que, de manera general, el número de pobres está en aumento y proporcionalmente más importante en la ciudad (cuadro 1). Una evaluación por regiones dejó aparecer un resultado muy importante: “es mucho más barato reducir la pobreza en las zonas rurales que en Lima” (Francke, 2000, 198). La mayor extensión de la pobreza en el medio rural y los bajos niveles de consumo en comparación con la ciudad, sobre todo la capital, hacen a las zonas rurales más sensibles a la menor mejora en los ingresos, mientras que allí las distorsiones en la atribución de las ayudas son mínimas. Esta observación aboga por una “mejor focalización” de las políticas de lucha contra la pobreza hacia las zonas rurales, en detrimento de las grandes ciudades, lo que podría contribuir a la pronta reducción de las desigualdades regionales.

¿Quiénes son los beneficiarios? Acabamos de ver que es más fácil apuntar a las personas necesitadas en el medio rural que en las grandes ciudades, donde el acceso a ayudas múltiples está facilitado. Sin embargo, la variedad de los programas no garantiza una mejora en las condiciones de vida de los individuos, sino más bien un alivio temporal. Tal es el caso de ciertos servicios sanitarios o de ayudas alimen-

tarias con bajo contenido energético. Pero antes que todo, se plantea la cuestión de la focalización de las ayudas: ésta tiende a estigmatizar las situaciones de pobreza creando una frontera entre los grupos necesitados y los demás, entre los que algunos podrían ser calificados de “aprovechadores” por los primeros. En este nuevo contexto marcado por la multiplicación de las ayudas sociales, parece evidente que la representación que los grupos sociales tienen de ellos mismos y de los demás está un tanto modificada. Además, en las políticas de lucha contra la pobreza, la focalización definida con criterios que excluyen las relaciones sociales de producción mantiene estos grupos sociales en una relación subordinada al poder.²⁵ Podemos deducir de estos cambios que contribuyen a limitar la participación política de los ciudadanos.

¿Cuál es el impacto de las políticas de lucha contra la pobreza sobre el desarrollo nacional? Si miramos los resultados del Foncodes en materia de creación de empleos, podemos deducir que el alza en los niveles de vida es casi nula, a pesar de un discurso prapagandista que apunta a mantener una imagen omnipresente del sistema presidencial. Fujimori apuntó en una mayor focalización de los programas sociales durante su segundo quinquenio, lo que autoriza a concluir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 1999 que “la política social del país beneficia en gran parte a los sectores más necesitados. Así, 86 de cada 100 hogares en extrema pobreza, es decir con dos o más NBI, han tenido acceso al menos a un programa social” (INEI, 2000). Pero debe insistirse en que los programas no tienen todos el mismo alcance social ni el mismo impacto sobre la mejora en las condiciones de vida. Las ayudas —que son

25 La elección de los criterios no es neutral: “dependencia económica” no alude ni a “desocupación” ni a “subempleo”, que son problemas bien reales de las poblaciones en situación de “pobreza”. En la literatura sobre pobreza, se hace generalmente una distinción entre “buenos pobres” —los que trabajan— y —“malos pobres” —que están excluidos del trabajo— (Lautier, 1998 y Bey, 1999).

principalmente alimentarias— atribuidas de manera más o menos focalizada a las poblaciones pobres o muy pobres, con preponderancia en las ciudades o en el campo, tienen efectos mínimos en el desarrollo nacional. Al contrario, hemos mostrado que los programas de este último decenio a menudo se dirigieron a blancos cuya participación política y económica se encuentra en posición subordinada. En realidad, la focalización de las ayudas permitió aliviar la pobreza con medidas de compensación sin influir de ninguna manera en el desarrollo de las capacidades humanas de esta categoría de la sociedad.

Sin embargo, como lo observa Parodi, “la integración de la política económica con la política social en una sola estrategia cada vez adquiere más consenso. La política económica debe promover un crecimiento sostenido, intensivo en trabajo (para colaborar con el problema del empleo), el cual posibilita una recaudación también estable, lo que aumenta la capacidad de inversión social del Estado. El hecho que el Estado invierta o no en sectores sociales ya es una decisión política, relacionada con la percepción que éste tenga con respecto a los problemas de pobreza y distribución de ingresos que caracteriza a un país” (Parodi, 2000, 17-18). De la orientación de la política nacional, económica y social, dependerá que la lucha contra la pobreza se oriente a sus causas o solamente a sus efectos espectaculares.

Algunos analistas de las políticas sociales, sin embargo, confían en la posibilidad de hacer retroceder la pobreza: “plantearse metas que implican una reducción significativa de la pobreza extrema no es descabellado, sino perfectamente factible. El requisito es desarrollar proyectos bien focalizados, rentables y sostenidos” (Francke, 2000, 198). Pero no podemos olvidar que en Perú las políticas duran lo que duran los gobiernos. ¿Qué pasará con los programas de lucha contra la pobreza con el nuevo gobierno?

Anexos estadísticos

Cuadro A1
Población censada en el transcurso del siglo XX

Año	Población			Tasa de crecimiento intercensal (promedio anual)	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1940	620,7967	2'197,133	4'010,834		
1961	990,6746	4'698,178	5'208,568	3.7	1.2
1972	1'353,8208	8'058,495	5'479,713	5.1	0.5
1981	1'700,5210	1'109,1923	5'913,287	3.6	0.8
1993	2'204,8356	1'545,8599	6'589,757	2.8	0.9

Fuente: INEI, *Censos nacionales* de 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993.

Cuadro A2
Comparación México-Perú.
Índice de desarrollo humano, 1993

País	PBI/pers. (Dls \$)	Taux de scolarisation (%)	Taux d'alphabétisation (%)	Espérance de vie naissance (ans)	Indice de dev. humain	N° d'ordre IDH dans monde
México	7010	65	89.0	71.0	0.845	48
Perú	3320	80	87.8	66.3	0.694	91

Fuente: PNUD, citado en Eguren *et al.*, 1997, 25.

Cuadro A3
Indicadores macroeconómicos y sociales, 1990-1998

Año	PBI Millones de nuevos soles de 1979	Población (miles de hab. al 30-06)	PBI por hab. (índice 1979=100)	Variación de la inflación acumulada anual %	Gasto social por pers. (nuevos soles de 1994)
1990	3243.8	21,569.3	72.7	7,649.7	—
1991	3334.5	21,966.4	73.4	139.2	—
1992	3287.2	22,354.4	71.1	56.7	76.1
1993	3497.2	22,740.2	74.3	39.5	157.3
1994	3953.7	23,130.3	82.6	15.4	188.6
1995	4243.0	23,531.7	87.1	10.2	163.9
1996	4346.9	23,946.8	87.07	11.8	264.3
1997	4645.4	24,371.0	92.01	6.5	321.1
1998	4657.5	24,800.8	90.8	6.0	—

Fuente: INEI, *Compendio de estadísticas*, 2000.

ANDERSON, Jeanine, et al., *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico-CIUP, 1992.

ANDERSON J., *Ni bienestar ni equidad: los fundamentos de la política social peruana*, en Anderson et al., 1992, pp. 291-358.

BEY, Marguerite, *Le meilleur héritage. Stratégies paysannes dans une vallée andine du Pérou*, París, ed. Orstom, coll. A Travers Champs, 1994.

“Recherches sur la pauvreté: état des lieux. Contribution à la définition d'une problématique”, en *Revue Tiers-Monde*, vol. XL, núm. 160, octubre-diciembre de 1999, pp. 871-895.

Paupérisation et politiques de lutte contre la pauvreté au Pérou. Paris, Texte de Recherche du CRI-IEDES, núm. 43, mayo de 2001.

BEY, M., Gastellu J. M. et Mesclier M., “Au Pérou, la famille peut-elle remplacer l'Etat? Autrepant, spécial”, en *Familles du Sud*, núm. 2, 1997, pp. 89-103.

CHOSSUDOVSKY, Michel, *Ajuste económico: el Perú bajo el dominio del FMI*, Lima, Mosca Azul Editores, 1992.

Bibliografía

- Bibliografía
- DE SOTO, Hernando, *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- DEGREGORI, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolas Lynch, *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima, IEP, 1986.
- DEGREGORI, Carlos Iván, *Sendero Luminoso: 1. Los hondos y mortales desencuentros; 2. Lucha armada y utopía autoritaria*, Lima, IEP, documento de trabajo núms. 4 y 6, 1988.
- Pérou: "L'effondrement surprenant du Sentier Lumineux", en *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 13, 1994: pp. 3-17.
- DRÈZE, Jean, y Amartya Sen (ed.), *The political economy of hunger*, vol. I, Entitlement and Well-Being. Oxford, Clarendon Press, 1991.
- DUBOIS, J. L., "Présentation des différentes approches de la pauvreté", en *Journée des économistes ORSTOM: les différentes approches de la pauvreté*, París, 8 de octubre de 1998.
- EGUREN, Fernando, et al., *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima, Acción Ciudadana, 1997.
- ELIAS, Lidia, *Estudios sobre la pobreza en el Perú*, bibliografía comentada, en Jeanine Anderson et al., 1992, pp. 23-74.
- FRANCKE, Pedro, *Estimación de los posibles impactos de un programa de lucha contra la pobreza*, Vásquez H. Enrique (ed.), 2000, pp. 187-200.
- GASTELLU Jean-Marc, "Une réponse au fujichoc: les invitations payantes a Lima", en *Cahiers des Sciences humaines*, Orstom, vol. 31, núm. 1995, pp. 905-930.
- GOLTE, Jürgen y Norma Adams, *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*, Lima, IEP, 1987.
- GONZALEZ DE OLARTE, Efraín, *El ajuste estructural y los campesinos*, Lima, IEP, 1996.
- El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural*, 1990-1997, Lima, IEP, 1998.
- GROMPONE, Romeo, *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*, Lima, DESCO, 1985.

- HERRERA, Javier, *Ajuste económico, desigualdad y movilidad*, Richard Webb y Moises Ventocilla (ed.), 1999, pp. 101-142.
- “Ajustement et mobilité économique à Lima”, en *Problèmes d’Amérique latine*, núm. 38, 2000, pp. 71-100.
- HENTSCHEL, Jesko (coord.), *Pobreza y desarrollo social: 1994-1997*, Richard Webb y Moises Ventocilla (ed.), 1999, pp. 15-74.
- HUERTA, Lourdes, Digna Mateo y Evelyne Mesclier, *Perú en mapas. Atlas en base al censo de población y vivienda*, Lima, INEI/ORSTOM, 1997.
- INSTITUT FRANÇAIS D’ETUDES ANDINES, ÉDITION SPÉCIALE, “Políticas agrarias y estrategias campesinas”, en *Bulletin de l’IFEA*, vol. XV, núms. 1-2, 1986.
- INSTITUTO CUÁNTO, *Encuesta nacional sobre medición de niveles de vida, Enniv-2000*, Lima, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA (INEI), *Censos nacionales*, 1961, 1972, 1981 y 1993.
- Censo agropecuario*, 1994.
- Perú: perfil socioeconómico*, 1994.
- Perú: trabajo infantil y adolescente*, 1998.
- Departamento de Lima, infraestructura socioeconómica distrital*, 1998.
- Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)*, 1996, 1997, 1998 y 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Pobreza en el Perú, aspectos básicos y orientaciones de política*, Lima, INP, Serie Divulgación núm. 9, 1989.
- JIMÉNEZ, Félix, “Stabilisation et ajustement économique au Pérou: les limites du modèle néolibéral”, en *Problèmes d’Amérique latine*, núm. 38, 2000, pp. 51-70.
- LAUTIER, Bruno, *Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine*, R. Poulin y P. Salama (dir.), 1998, pp. 93-124.
- MATOS MAR, José y José Manuel Mejía, “La reforma agraria en el Perú”, Lima, IEP, *Perú Problema* núm. 19, 1980.

Bibliografía

Bibliografía

- PARODI, T. Carlos, *Política económica y social en el Perú, 1980-2000*, Portocarrero S. Felipe (ed.), 2000, pp. 13-38.
- PORTOCARRERO, S. Felipe (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*, Lima, PUC/Universidad del Pacífico/IEP, 2000.
- POULIN, R. y P. Salama (dir.), *L'insoutenable misère du monde: économie et sociologie de la pauvreté*, Ed. Vents d'Ouest, Quebec, 1998.
- Programme des Nations Unies pour el Desarrollo, Rapport sur le développement humain, 1996-1997-1998*, París, Economica.
- SEN, Amartya, *Food, Economics and Entitlements*, J. Drèze, y A. Sen (ed.), 1991.
- VÁSQUEZ H., Enrique y Gustavo Riesco, *Los programas sociales que "alimentan" a medio Perú*, F. Portocarrero (ed.), 2000, pp. 89-151.
- VÁSQUEZ H., Enrique (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico/IDRC-CIID, 2000.
- WEBB, Richard y Moisés Ventocilla (ed.), *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta: Enniv-1997*, Lima, Instituto Cuánto/Unicef/USAID, 1999.
- World Bank, Rapport sur le développement dans le monde 1990: "La pauvreté"*, Washington, World Bank, 1990.
- World Development Report 2000/2001: "Attacking Poverty"*, Washington, World Bank, 2000.