

# «Combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial»

Resumen del conversatorio

Foto CIES



Se ha podido corregir una serie de problemas relacionados con las encuestas de pobreza como la transparencia metodológica.

En su función de elevar el debate sobre las políticas públicas a nivel nacional, el CIES convocó a una reunión de trabajo de alto nivel orientada a examinar la situación de la pobreza y el desafío al cual se enfrenta el Perú en el contexto actual de crisis financiera internacional. El encuentro tuvo como expositor a Javier Escobal, investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) y contó como panelistas con Carolina Trivelli, investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos; Juan Arroyo, coordinador del Doctorado de Salud Pública de la Universidad Peruana Cayetano Heredia; e Iván Hidalgo, secretario técnico del Comité Interministerial de Asuntos Sociales. El moderador de la mesa de trabajo fue el periodista y economista Augusto Álvarez Rodrich.

## ***Sobre la medición de la pobreza***

Javier Escobal indicó que desde el año 2007 se ha constituido un Comité Interinstitucional de Medición de Pobreza, que funciona para dar cuenta de la metodología más adecuada para calcular las líneas de pobreza. Asimismo, mencionó que la composición de dicho comité es plural, tanto en términos de las instituciones como de las personas que lo conforman. El expositor enfatizó algunos logros recientes del comité, como el monitoreo que ha venido realizando para incluir las recomendaciones planteadas sobre el

marco muestral y los factores de expansión, así como para realizar una evaluación permanente de la calidad de la encuesta en cada uno de sus rubros, a fin de evitar sesgos y tomar medidas correctivas.

Escobal afirmó que se ha podido corregir una serie de problemas relacionados con las encuestas de pobreza. A manera de ejemplo, mencionó que entre 2004 y 2005 la tasa de no respuesta en dichas encuestas fue muy elevada e, incluso, algunos de los individuos no respondieron módulos enteros de la encuesta. Ante estos problemas, se incorporaron cambios metodológicos para modificar los protocolos relacionados con el proceso de recolección y de la información.

Otra mejora mencionada por el expositor fue la relacionada a la transparencia metodológica para la medición de la pobreza, que influye en la credibilidad de estas estadísticas. Escobal enfatizó que ahora las estadísticas son susceptibles de ser criticadas, pues las bases de datos originales son publicadas de forma irrestricta, así como los algoritmos de cálculo de los agregados del gasto y el cálculo de las líneas de pobreza.

No obstante, el expositor señaló que aún hay tareas pendientes en lo metodológico. Entre ellas, se mencionó que se está a la espera de la validación de los datos del censo de 2007 para la actualización de los factores de expansión urbana y rural, ya que aún se trabaja con información antigua en este aspecto. Además, existe una subestimación en el cálculo del consumo calórico, debido a que hay una proporción importante de hogares cuyos miembros consumen alimentos fuera del hogar, lo que ha ocasionado que las estimaciones de déficit calórico

*«Se está a la espera de la validación de los datos del censo de 2007 para la actualización de los factores de expansión urbana y rural, ya que aún se trabaja con información antigua en este aspecto»*

«De acuerdo a cifras de la ENAHO, en 2004 el 37% de la población urbana era pobre, mientras que en 2008 el 23,5% de la población urbana estuvo debajo de la línea de pobreza»

presenten inconsistencias al ser comparadas con otros indicadores evaluados.

Por otra parte, el expositor afirmó que el INEI enfrenta un problema de credibilidad debido a la publicación, por parte del gobierno de cifras de pobreza no validadas por dicha institución. Sugirió que la conformación del Consejo Directivo del INEI, que por ley debe instalarse, abre una oportunidad para formar un Consejo Directivo plural e independiente, lo cual contribuiría a recobrar la credibilidad del INEI.

### **Tendencias en la evolución reciente de la pobreza**

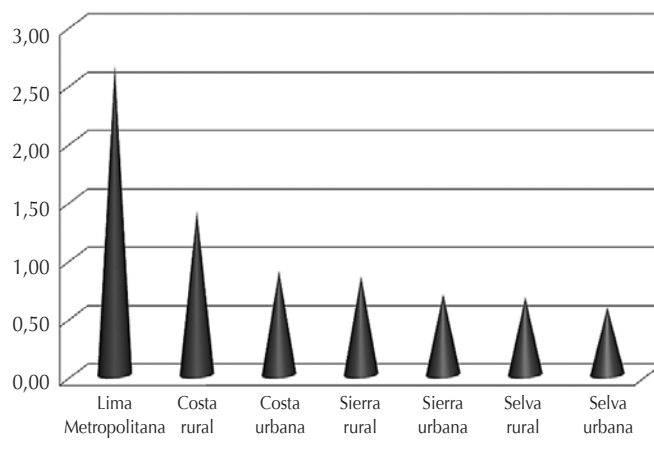
Escobal mostró que desde 2004 se ha producido una reducción importante de la pobreza en la costa urbana, mientras que en la sierra y la selva esta se ha venido reduciendo solo en los dos últimos años. De acuerdo a cifras de la ENAHO, en 2004 el 37% de la población urbana era pobre, mientras que en 2008 el 23,5% de la población urbana estuvo debajo de la línea de pobreza. En el caso de las zonas rurales, entre 2004 y 2006 no hubo mayor variación, situándose la tasa de pobreza en 69% en promedio, solo registrándose reducciones en 2007 y 2008, de forma



La relación entre los ingresos del 20% más rico y del 50% más pobre ha crecido de 3,27 en 2002 a 4,46 en 2008.

### **Gráfico 1**

Déficit fiscal del SPNF y deuda pública externa (Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP, MEF.  
Elaboración propia.

que en el ámbito rural la pobreza llegó al 59,8% de la población en 2008.

En cuanto a la ubicación espacial de los pobres, el expositor mencionó que es en la sierra rural donde se concentra la pobreza; 70% de la pobreza extrema se ubica en el ámbito rural.

Por otro lado, el ponente afirmó que la respuesta de la pobreza al crecimiento es distinta dependiendo del área geográfica, aunque, en general, esta elasticidad es bastante baja. De esta forma, sugirió que el crecimiento no es lo único que importa para reducir la pobreza, ya que habría otros elementos importantes que afectan la tasa de respuesta.

No obstante, Escobal mencionó que el tema de fondo no es solo el de la pobreza monetaria o no monetaria, ya que lo que marca al Perú es la enorme inequidad. Al respecto, mencionó otras nociones de bienestar, relacionadas con la vulnerabilidad de los hogares y la desigualdad de ingresos.

«En cuanto a la identificación espacial de los pobres, Escobal mencionó que la sierra rural es la zona donde la pobreza se va concentrando de forma creciente; en particular, 70% de la pobreza extrema es rural»

## Cuadro 1

Incidencia de la pobreza, según ámbitos geográficos 2004-2008  
(Porcentaje total de la población)

Ambitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008
Total	48.6	48.7	44.5	39.3	36.2
Área de residencia					
Urbana	37.1	36.8	31.2	25.7	23.5
Rural	69.8	70.9	69.3	64.6	59.8
Dominios geográficos					
Regiones					
Costa urbana	37.1	32.2	29.9	25.1	23.4
Costa rural	51.2	50.0	49.0	38.1	34.8
Sierra urbana	44.8	44.4	40.2	36.3	33.5
Sierra rural	75.8	77.3	76.5	73.3	68.8
Selva urbana	50.4	53.9	49.9	40.3	31.3
Selva rural	63.8	65.6	62.3	55.3	49.1
Lima Metropolitana	30.9	32.6	24.2	18.5	17.7

Fuente: INEI-ENAH0 2004-2008

## Cuadro 2

Incidenca de la pobreza extrema, según ámbitos geográficos 2004-2008  
(Porcentaje total de la población)

Ambitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008
Total	17.1	17.4	16.1	13.7	12.6
Área de residencia					
Urbana	6.5	6.3	4.9	3.53.4	
Rural	36.8	37.9	37.1	32.9	29.7
Dominios geográficos					
Regiones					
Costa urbana	5.6	4.0	3.0	2.1	2.4
Costa rural	13.8	13.4	14.4	10.5	7.9
Sierra urbana	13.6	11.6	10.3	8.5	9.2
Sierra rural	44.0	46.6	46.5	40.8	37.4
Selva urbana	18.7	22.5	18.1	11.0	7.2
Selva rural	30.4	28.0	24.6	23.4	20.7
Lima Metropolitana	1.3	2.0	0.9	0.5	0.7

Fuente: INEI-ENAH0 2004-2008



*Dentro de las propias zonas rurales, las diferencias son también enormes, si se trata de población de ascendencia indígena o si se diferencia por género, por ejemplo.*

## Otros indicadores de bienestar

El expositor indicó que la desigualdad en el Perú es alta y está creciendo entre las áreas urbanas y rurales, así como dentro de las áreas rurales mismas. Así, la relación entre los ingresos del 20% más rico y del 50% más pobre ha crecido de 3,27 en 2002 a 4,46 en 2008, lo que sugiere que los beneficios y oportunidades del crecimiento de estos años se han repartido inequitativamente. Escobal afirma que este escenario genera una “demanda” de mayor igualdad en la población, que se traduce en un descontento creciente por la forma como se está dando el crecimiento económico.

En cuanto a la vulnerabilidad, mencionó que entre 2004 y 2006, en el ámbito rural, 82% de los hogares fue pobre al menos en un año. Las continuas entradas y salidas de la pobreza que experimentan los hogares peruanos reducen las posibilidades de aprovechar las oportunidades del crecimiento. En particular, el expositor enfatizó que si no se reducen vulnerabilidades y se permite a los pobres asumir riesgos, será muy difícil construir capacidades.

## El debate sobre la pobreza

Carolina Trivelli comentó que se tiene que analizar con cuidado las cifras de reducción de la pobreza rural del año 2007. Señaló que dado que la elasticidad de la pobreza al crecimiento es baja en las zonas rurales, lo que explica la reducción de la pobreza en estas zonas son los altos precios agropecuarios que se registraron por una coyuntura externa favorable, la elevación de

los jornales en el empleo rural y la ejecución del Programa Juntos, que ha tenido un impacto positivo. No obstante, la experta indicó que la brecha en la calidad de vida entre las zonas urbanas y rurales es aún muy grande. Asimismo, señaló que incluso dentro de las propias zonas rurales las diferencias son también enormes, si se trata de población de ascendencia indígena o si se diferencia por género, por ejemplo.

Trivelli señaló también que el sector público muestra aún gran desorden en sus estrategias de desarrollo rural. Presentó como ejemplo el programa Agro-Rural, del Ministerio de Agricultura, que coexiste con acciones de distinto enfoque y naturaleza apoyadas desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). Por otro lado, destacó la necesidad de reducir las vulnerabilidades de los hogares pobres, debido a la menor probabilidad de salir de la pobreza para aquellos que entran nuevamente a esta situación, situación que configura lo que la panelista llamó la “trampa de la pobreza”.

Juan Arroyo opinó que existen en la estructura de la economía problemas que generan pobreza, por lo que es necesario analizar la combinación de estructura, coyuntura y política. Asimismo, el panelista enfatizó que existe una heterogeneidad estructural en el Perú, por lo cual existen varias economías, no necesariamente articuladas, y por ello no se puede hacer una sola política económica y social para combatir la pobreza.

Iván Hidalgo coincidió con Juan Arroyo con respecto a la heterogeneidad estructural de la economía peruana. No obstante, agregó a este escenario problemas de exclusión social de origen étnico y racial, entre otros. Señaló que si bien los problemas son conocidos, lo que se debe hacer es incidir en la focalización de las políticas sociales, debido a que los recursos del Estado son escasos, así como mejorar el padrón de beneficiarios, monitorear de manera individual el alcance e impacto de los programas sociales e implementar un sistema de evaluación de estos que sea transparente y que pueda estar abierto al mundo académico.

*«la crisis internacional que actualmente enfrenta el Perú va a afectar a los hogares rurales, principalmente por la reducción de los precios agropecuarios, más no por la caída en las remesas»*

*«La relación entre los ingresos del 20% más rico y del 50% más pobre ha crecido de 3,27 en 2002 a 4,46 en 2008, lo que sugiere que los beneficios y oportunidades del crecimiento de estos años se han repartido inequitativamente»*

Frente a la pregunta de cuáles han sido los determinantes de la reducción de la pobreza en los últimos años, Javier Escobal explicó que en el ámbito urbano existen bases estructurales más sólidas, asociadas a las mejoras en la productividad, para explicar la reducción de la pobreza. No obstante, señaló que, en los últimos 30 años, la evidencia no apoya la hipótesis de una reducción sustancial de la pobreza.

Carolina Trivelli explicó que la crisis internacional que actualmente enfrenta el Perú va a afectar a los hogares rurales, principalmente por la reducción de los precios agropecuarios, más no por la caída en las remesas del exterior, ya que solo 3% de los hogares rurales las recibe. No obstante, los más vulnerables ante la crisis no necesariamente serán los pobres extremos, sino aquellos vinculados al mercado.

Iván Hidalgo enfatizó la importancia de la tarea pendiente del Estado de cerrar las brechas en agua y saneamiento, educación y salud. Comentó que Juntos, que se inició a fines de 2005, es un programa de transferencias condicionadas que ha tenido un impacto positivo justamente por las condiciones impuestas, como la asistencia de los niños del hogar a los centros educativos. No obstante, manifestó que actualmente el Estado puede no estar preparado para aumentar la oferta y mejorar los servicios necesarios en educación y salud, a fin de cerrar las brechas sociales.

Juan Arroyo afirmó que no existe en el país una evaluación que diferencie el impacto de las políticas sociales en la reducción de la pobreza, ya que hay sectores, como educación, que tienen un impacto de mediano y largo plazo. En el caso de la salud, mencionó que 30% de la población vive permanentemente enferma, lo cual le resta potencialidades productivas al país. Ante esta situación, Arroyo señaló que se hace necesaria una nueva planificación de los programas sociales.

Al plantearse al panel de expertos la pregunta sobre cuál es el papel de los Gobiernos Locales y el efecto del proceso de descentralización en la reducción de la pobreza, Juan Arroyo mencionó que el proceso actual está fallando porque no solo debe tratarse de transferir recursos, sino también de fortalecer capacidades y brindar asistencia técnica directa. Al respecto, Carolina Trivelli mencionó que se debe encontrar la forma de ayudar a trabajar a las bases y a los municipios rurales (en particular, a las oficinas de desarrollo económico local), pero que los Gobiernos Regionales no están ayudando ni potenciando lo que vienen haciendo los gobiernos locales.

Javier Escobal indicó que, en muchos casos, los distritos son tan pequeños que es difícil articular las políticas, sobre todo en las zonas rurales. Al igual que Trivelli, señaló que los Gobiernos Regionales aún no encuentran su sitio en el proceso de descentralización y, en muchos casos pueden encontrarse muy lejos de los espacios locales. Por eso, enfatizó que uno de los puntos clave consiste en generar un diseño institucional que sirva para atender adecuadamente las demandas de la gente. Luego, Carolina Trivelli indicó que si bien la escala provincial es interesante para apoyar temas de desarrollo, las provincias suelen priorizar las agendas del distrito capital, es decir, agendas urbanas y no rurales. Por otro lado, insistió en la poca capacidad de gestión a nivel regional, ya que, según la especialista, los Gobiernos Regionales han recibido muchas competencias desde el Gobierno Nacional sin poder hacer nada. Mencionó el caso de las agencias agrarias, que bajo el manejo de los Gobiernos Regionales están mostrando una peor gestión que cuando eran responsabilidad exclusiva del Ministerio de Agricultura.



Foto CIES

*El gobierno actual enfrenta la pobreza como una política social, pero no mediante un plan estratégico de desarrollo.*

## La pobreza en la agenda política del Perú

Iván Hidalgo afirmó que existe voluntad política por parte del Estado para afrontar el tema, lo cual es visible en cuanto a la asignación de presupuesto. No obstante, indicó que es complejo analizar la sostenibilidad de estos esfuerzos. A modo de ejemplo, mencionó que el Programa Juntos ha venido funcionando porque en su consejo directivo hay representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y las iglesias, además de miembros de la sociedad civil y del Estado.

Carolina Trivelli explicó que aún hay mucho por hacer de cara a las elecciones de 2011. En primer lugar, mencionó que el gobierno actual enfrenta la pobreza como una política social, pero no mediante un plan estratégico de desarrollo. La experta mencionó que falta un esquema de reducción de vulnerabilidades y, sobre todo, una visión de largo plazo. No hay, dijo, una propuesta de lucha contra la pobreza que articule todos los programas y proyectos. Por ejemplo, Juntos, que es el mejor programa social que existe actualmente, tiene oposición en el mismo sector público, pues falta entender el sentido de este programa de transferencias condicionadas. De igual modo, es importante que los beneficiarios del programa conozcan por qué reciben esta transferencia.

Asimismo, indicó que en el sector público existe un problema conceptual, pues algunos afrontan la pobreza buscando que los pobres generen estrategias de salida de esa situación (por ejemplo, mediante proyectos productivos) otros incrementando la

*«No hay, dijo, una propuesta de lucha contra la pobreza que articule todos los programas y proyectos»*



Foto CIES

*Es importante defender el gasto social en educación y salud, y el empleo formal, ya que el reto consiste en generar inclusión.*

dotación de activos de los pobres (mediante cocinas mejoradas, agua y saneamiento, etc.) y otros a través de protección de vulnerabilidades y ejercicio de derechos (es el caso de Juntos), pero no es clara la segmentación, ni la focalización, ni la secuencia. Así, si se pregunta dentro del sector público qué se debe hacer para sacar a la gente de la pobreza, se obtendrán varios discursos, algunos de ellos contradictorios entre sí, concluyó.

Juan Arroyo coincidió en que los temas de la reforma del Estado aún están pendientes en lo referente a las políticas sociales. Agregó que es importante defender el gasto social en educación y salud, y el empleo formal, ya que el reto consiste en generar inclusión. En la misma línea, Javier Escobal mencionó que de cara al futuro se debe trabajar por reducir las enormes brechas sociales, ya que existen sustanciales desigualdades en el acceso a los bienes y servicios públicos. Explicó que si bien se da por sentado que el país necesita crecer, que se requiere estabilidad fiscal y monetaria —algo que se interiorizó en la década pasada—, el problema actual del Perú es la inequidad estructural y las movilizaciones sociales la están poniendo en el centro del debate.