

Combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial (Resumen del conversatorio del jueves 9 de julio del 2009)

El conversatorio se inauguró con palabras del director ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Javier Portocarrero, quien dio la bienvenida a los numerosos asistentes y realizó una breve explicación de los objetivos del CIES en su función de elevar el debate sobre las políticas públicas a nivel nacional. Seguidamente, introdujo el tema del conversatorio explicando los antecedentes inmediatos de la relación entre el crecimiento del producto y la tasa de pobreza en el Perú en los últimos años. Señaló que la importante reducción de la pobreza entre el 2002 y el 2008 se produjo con una notable expansión del producto en esos años. La relevancia del conversatorio en el contexto actual se debe al período de fuerte desaceleración al que ha entrado la economía peruana. Recordó que la última recesión sufrida por el Perú, entre 1998 y el 2001, eliminó rápidamente lo avanzado en cuanto a la reducción de la pobreza durante el auge económico de los años 1993-1997.

Luego de pronunciar las palabras de bienvenida e introducir el tema del conversatorio, agradeció, a nombre del CIES, al expositor —Javier Escobal, investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)—, a los panelistas asistentes, al moderador del conversatorio, y seguidamente le cedió la palabra al primero para que iniciara su presentación. Los panelistas fueron 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 del evento fue el periodista y economista Augusto Álvarez Rodrich.

La presentación de Escobal, titulada “Evolución reciente de la pobreza”, giró en torno a tres grandes temas. El primero fue una explicación de la metodología de cálculo de la tasa de pobreza, los cambios ocurridos en este aspecto y el tejido institucional que está detrás de la elaboración de dichas estadísticas. El segundo consistió en el análisis de las tendencias recientes en la pobreza. Finalmente, el tercero se refirió a indicadores alternativos para medir cómo ha evolucionado el bienestar de los hogares peruanos.

El expositor inició su presentación comentando la creación de un Comité Interinstitucional de Medición de Pobreza en el año 2007, constituido para dar cuenta de la metodología más adecuada para calcular las líneas de pobreza. Mencionó que la composición de este comité es plural, tanto en términos de las instituciones como de las personas que lo conforman. En la misma línea, 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.

Asimismo, Escobal mencionó que se ha podido corregir una serie de problemas relacionados con las encuestas de pobreza. A manera de ejemplo, mencionó que entre el 2004 y el 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 el procesamiento de la información.

El comité asesor también ha podido establecer mejoras en lo referente a la transparencia de la metodología para la medición de la pobreza, lo cual influye en la credibilidad de estas estadísticas. En particular, ahora las estadísticas son susceptibles de ser criticadas, pues se publican de forma irrestricta las bases de datos originales, los algoritmos de cálculo de los agregados del gasto y el cálculo de las líneas de pobreza.

Sin embargo, el expositor mencionó que aún quedan tareas pendientes para mejorar la medición de la pobreza. Entre ellas, se mencionó que se está a la espera de la validación de los datos del censo del 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 cual ha ocasionado que los cálculos de déficit calórico presenten inconsistencias al ser comparados con otros indicadores evaluados.

El expositor mencionó que una dificultad adicional es que el INEI enfrenta un problema serio de credibilidad, debido a la publicación, por parte del Gobierno, de cifras de pobreza no validadas por dicha institución. La conformación del Consejo Directivo del INEI, que por ley debe instalarse, debería contribuir a que esta credibilidad se recobre. Aquí se abre una oportunidad para formar un Consejo Directivo plural e independiente.

A continuación, el expositor abordó las tendencias de corto plazo en la evolución de la pobreza en el Perú. Mencionó que desde el 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.

En cuanto a la identificación espacial de los pobres, 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.

Por otro lado, mencionó que la respuesta de la pobreza al crecimiento es distinta dependiendo del área geográfica, aunque, en general, esta elasticidad es bastante baja. Esto sugiere 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.

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 el 2002 a 4,46 en el 2008, lo cual sugiere que los beneficios y oportunidades del crecimiento de estos años se han repartido inequitativamente. De acuerdo con Escobal, esto 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, el expositor mencionó que entre el 2004 y el 2006, en el ámbito rural, 82% de los hogares fueron pobres al menos 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.

Luego, el moderador del conversatorio, Augusto Álvarez Rodrich, abrió el diálogo permitiendo una breve intervención de cada uno de los panelistas. En primer lugar, intervino Carolina Trivelli, quien comentó que se tienen 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 muy positivo. No obstante, dijo que la brecha en la calidad de vida entre las zonas urbanas y rurales es muy grande e, incluso, dentro de las zonas rurales mismas, las diferencias son también enormes, si se trata de población de ascendencia indígena o si se diferencia por género, por ejemplo.

La experta mencionó 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, Trivelli 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 llamó la “trampa de la pobreza”.

A continuación, intervino Juan Arroyo, quien opinó que la pobreza, en los últimos dos años, se ha reducido bastante. Sin embargo, también percibe 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, 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.

Luego, intervino Iván Hidalgo, quien coincidió con Juan Arroyo con respecto a la heterogeneidad estructural de la economía peruana, a lo que se debe agregar, dijo, 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, 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.

Seguidamente, el moderador del conversatorio preguntó al panel de expertos 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 intervino para explicar que la crisis internacional que actualmente enfrenta el Perú va a afectar a los hogares rurales, principalmente por la reducción de

los precios agropecuarios, mas no por la caída en las remesas, 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 mencionó que es tarea fundamental del Estado cerrar las brechas en agua y saneamiento, educación y salud. Comentó que Juntos, que se inició a fines del 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.

Por su parte, 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 la 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.

A continuación, el moderador preguntó a los especialistas 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 y, al mismo tiempo, han reducido competencias de 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. Coincidió con Carolina Trivelli en 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 dirigidas por el Ministerio de Agricultura.

El siguiente tema propuesto por el moderador fue el de las políticas públicas enfocadas hacia los niños en el contexto actual de recesión mundial. Iván Hidalgo explicó que el programa Juntos ha mejorado sustancialmente las condiciones de vida de los niños pobres, quienes tendrán mejores oportunidades que sus padres de forma objetiva. Sobre el tema de la desnutrición, mencionó que ha habido mejoras sustanciales en la sierra rural; no obstante, no se ha podido mejorar este problema en las zonas rurales de la costa y la selva. También indicó que para reducir la desnutrición, un elemento clave es la educación de la madre. Por otro lado, Javier Escobal mencionó que en las políticas públicas es indispensable priorizar el bienestar de los niños. Explicó que los niños que fueron parte del estudio “Niños del Milenio”,

nacidos en el 2002 y que fueron beneficiarios de algún programa social, se desviaron menos de la norma del crecimiento que aquellos que no lo fueron.

El último tema puesto sobre la mesa por el moderador fue cómo hacer para colocar adecuadamente el tema de la pobreza en la agenda política del Perú. Iván Hidalgo precisó que el Estado ha definido bien el marco y, en cuanto a la asignación de presupuesto, sí existe voluntad política por afrontar el tema. No obstante, dijo 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 del 2011. En primer lugar, mencionó que el gobierno actual enfrenta la pobreza como una política social, pero no mediante un plan estratégico de desarrollo. 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 las beneficiarias del programa conozcan por qué reciben esta transferencia.

En el sector público, indicó, hay 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 dotación de activos de los pobres (mediante cocinas mejoradas, agua y saneamiento, etcétera) y otros como 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 preguntamos dentro del sector público qué se debe hacer para sacar a la gente de la pobreza, tendremos varios discursos, algunos de ellos contradictorios entre sí, concluyó.

Por su parte, 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. 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 lo están poniendo en el centro del debate.

Finalmente, el moderador dio el turno a cada uno de los panelistas para sus palabras de cierre. En primer lugar, Juan Arroyo enfatizó el tema de la reforma del Estado en el área social, pues, de acuerdo con su visión, se tiene que pensar en una solución más integral. Carolina Trivelli señaló que la respuesta más adecuada a la crisis es la política sectorial y la facilitación de medios productivos para los agricultores. No ve mucho más que el gobierno esté haciendo para reducir vulnerabilidades. Por su parte, Iván Hidalgo destacó, en primer lugar, la prioridad que el gobierno le debe dar a la educación inicial y a la educación secundaria orientada a la producción. En segundo lugar, mencionó que no se debe descuidar el gasto social orientado a la salud pública, focalizando a la población más pobre. Tercero, la inversión pública en infraestructura es vital para incrementar la productividad en las zonas rurales, a través de obras de

electrificación rural, caminos rurales, entre otros. Seguidamente, intervino Javier Escobal, quien resaltó lo difícil que es saber qué funciona, pues en el Perú los instrumentos de evaluación son muy precarios. Es necesario, dijo, consolidar una estructura institucional de base que sirva para saber qué programas sociales funcionan y por qué lo hacen. Asimismo, afirmó que aún falta capacidad institucional para aprender y, en el camino, modificar a tiempo o cerrar los programas ineficientes, si es necesario.

Por último, el moderador del evento agradeció a los panelistas por la alta calidad de la charla, agradeció la presencia de la audiencia y dio por finalizado el evento.

Anexo

COMBATE DE LA POBREZA EN EL PERÚ EN UN CONTEXTO DE RECESIÓN MUNDIAL

PROGRAMA

Jueves 9 de julio, Hotel Plaza del Bosque (Av. Paz Soldán 190, San Isidro)

- | | |
|------------|---|
| 6:30 p. m. | Registro |
| 6:40 p. m. | Bienvenida
Javier Portocarrero Maisch, director ejecutivo del CIES |
| 6:45 p. m. | <i>Evolución reciente de la pobreza</i>
Javier Escobal, investigador principal de GRADE |
| 7:10 p. m. | Diálogo <ul style="list-style-type: none">• Carolina Trivelli (investigadora principal del IEP)• Juan Arroyo (coordinador del doctorado en Salud Pública de la Universidad Peruana Cayetano Heredia)• Iván Hidalgo (secretario técnico del Comité Interministerial de Asuntos Sociales) |
| 8:15 p. m. | Cierre |
| Moderador: | Augusto Álvarez Rodrich |