

Report No. 29825-PE

# **OPORTUNIDADES PARA TODOS**

## **Informe de Pobreza del Perú**

**Diciembre 2005**

Departamento de Reducción de Pobreza y Administración Económica  
Région de América Latina y el Caribe



**Documento de Banco Mundial**

---

## EQUIVALENTES MONETARIOS

La Moneda Nacional es el Nuevo Sol

### AÑO FISCAL

Enero 1—Diciembre 31

#### ABREVIACIONES PRINCIPALES Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe	JH	Jefe de Hogar
APP	Asociación Público Privada	ENNIV	Encuesta Nacional de Niveles de Vida
ATM	Cajero Automático		
BCR	<i>Banco Central de Reserva</i>	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CAS	Estrategia de Asistencia al País	MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios
COFOPRI	<i>Comisión de Formalización de la Propiedad Informal</i>	NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
CTS	<i>Compensación por Tiempo de Servicios</i>	PACFO	<i>Proyecto de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo</i>
DC	Déficit Calórico	PBI	Producto Bruto Interno
DEL	Proyecto de Desarrollo Económico Local	PDPU	<i>Proyecto de Derechos de Propiedad Urbanos</i>
IPC	Índice de Precios al Consumidor	PER	Revisión del Gasto Público ( <i>Public Expenditure Review</i> )
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar	PRA	<i>Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza</i>
ENAHO	<i>Encuesta Nacional de Hogares</i>	PRONAMACHS	<i>Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos</i>
ENNIV	<i>Encuesta de Nacional de Niveles de Vida</i>	PYME	Pequeña y Mediana Empresa
ESSALUD	<i>Instituto de Seguridad Social y Salud</i>	RPU	<i>Registro Predial Urbano</i>
FONAVI	<i>Fondo Nacional de la Vivienda</i>	SIS	<i>Seguro Integral de Salud</i>
FONCODES	<i>Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social</i>	SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional	SUNAT	<i>Superintendencia Nacional de Administración Tributaria</i>
GOP	Gobierno del Perú	TCE	Transferencia Condicional de Efectivo
ICA	Evaluación del Clima de Inversiones ( <i>Investment Climate Assessment</i> )		
IGV	Impuesto General a las Ventas		
INCAGRO	<i>Innovación y Competitividad para el Agro Peruano</i>		
INEI	<i>Instituto Nacional de Estadística e Informática</i>		

Vice Presidente:	Pamela Cox
Director del País:	Marcelo Giugale
Director Sectorial:	Ernesto May
Gerente Sectorial:	Jaime Saavedra Chanduvi
Gerente del Proyecto:	Carolina Sánchez-Páramo

## CONTENIDO

OPORTUNIDADES PARA TODOS: PRINCIPALES MENSAJES Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS.....	i
NATURALEZA, DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA .....	ii
CRECIMIENTO Y POBREZA: PERSPECTIVA GENERAL.....	iii
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES DE LAS ÁREAS URBANAS .....	v
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES DE LAS ÁREAS RURALES .....	viii
ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS .....	x
EXPOSICIÓN AL RIESGO Y MOVILIDAD SOCIAL .....	xii
OPPORTUNITIES FOR ALL: MAIN MESSAGES AND POLICY RECCOMENDATIONS .....	xv
THE NATURE, DISTRIBUTION AND EVOLUTION OF POVERTY .....	xv
GROWTH AND POVERTY: AN OVERVIEW .....	xvii
ECONOMIC OPPORTUNITIES FOR THE URBAN POOR .....	xviii
ECONOMIC OPPORTUNITIES FOR THE RURAL POOR .....	xxii
ACCESS TO PUBLIC SERVICES AND INSTITUTIONS .....	xxiii
EXPOSURE TO RISK AND SOCIAL MOBILITY.....	xxv
INTRODUCCION.....	xxix
1. POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERU, 1997-2004.....	1
POBREZA Y DESIGUALDAD ACTUAL .....	1
<i>Pobreza y desigualdad en el Perú en 2004</i> .....	2
TENDENCIAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL PERÚ, 1997-2004.....	3
<i>Cambios metodológicos en la ENAHO y sus implicancias para las comparaciones de pobreza y desigualdad</i> .....	3
<i>Evolución de las tendencias de pobreza y desigualdad, 1997-2004</i> .....	6
CONCLUSIONES .....	12
2. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	13
TENDENCIAS Y PATRONES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....	14
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA.....	15
<i>Información básica</i> .....	15
<i>Distribución del crecimiento económico</i> .....	17
UNA MIRADA DE CERCA A LA NATURALEZA DEL CRECIMIENTO .....	19
<i>La velocidad del crecimiento</i> .....	19
<i>La composición del crecimiento</i> .....	20
LA (DÉBIL) RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA INVERSIÓN .....	23
<i>Haciendo lo posible con los recursos existentes</i> .....	25
<i>Espíritus animales después de todo</i> .....	26
<i>Implicancias de política</i> .....	28
MIRANDO AL FUTURO.....	30
<i>¿Cuánto puede reducir la pobreza el crecimiento económico por sí sólo?</i> .....	30
<i>El rol de la redistribución</i> .....	32
CONCLUSIONES .....	34
3. NATURALEZA, DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA .....	37
PERFIL DE LA POBREZA .....	38
<i>Condiciones de vida y características de los pobres</i> .....	38
<i>Correlaciones de pobreza</i> .....	42
<i>El rol de las características del hogar versus el rol de la geografía</i> .....	43
MICRO-DETERMINANTES DE LA DINÁMICA DE LA POBREZA .....	46
<i>Flujos de entrada y salida de la pobreza</i> .....	46
<i>Determinantes de los cambios en la distribución del ingreso</i> .....	49

MEDIDAS ALTERNATIVAS DE POBREZA .....	51
<i>Necesidades básicas insatisfechas</i> .....	51
<i>Déficit calórico</i> .....	52
MEDIDAS DE POBREZA E INSTRUMENTOS OBJETIVO PARA PROGRAMAS SOCIALES .....	53
<i>Mapas de pobreza</i> .....	53
<i>Indicadores Proxy- promedio</i> .....	54
CONCLUSIONES .....	55
4. OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES URBANOS .....	57
MERCADOS DE TRABAJO Y POBREZA URBANA .....	58
<i>Empleo, ingreso laboral y pobreza en áreas urbanas</i> .....	58
<i>Determinantes de la participación en actividades formales e informales</i> .....	60
<i>Tendencias recientes en el mercado laboral</i> .....	63
RESTRICCIONES PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO EN ÁREAS URBANAS: UN ANÁLISIS DEL SECTOR	
MANUFACTURERO .....	66
<i>Barreras a la creación de empleo y al desarrollo de negocios</i> .....	66
<i>Legislación laboral y empleo</i> .....	70
<i>Recomendaciones de política</i> .....	74
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS INFORMALES Y POBREZA URBANA .....	77
<i>Productividad del auto empleo y de las pequeñas empresas</i> .....	77
<i>El costo y las causas de la informalidad</i> .....	84
<i>Recomendaciones de política</i> .....	86
CONCLUSIONES .....	88
5. OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES RURALES .....	90
POBREZA RURAL EN EL PERÚ: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA .....	91
FUENTES DE INGRESO Y DE POBREZA EN LAS ÁREAS RURALES .....	92
<i>Distribución del ingreso en áreas rurales: Patrones y tendencias</i> .....	93
<i>Ingreso agrícola y no-agrícola: ¿Substitutos o complementos?</i> .....	94
<i>Es el empleo no-agrícola una puerta de salida de la pobreza?</i> .....	95
LOS DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN EN Y LA RENTABILIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y NO-	
AGRÍCOLAS .....	97
<i>Estrategias generadoras de ingresos: Participación en actividades agrícolas y no-agrícolas</i> .....	98
<i>Retorno de las actividades agrícolas y no-agrícolas: El rol de acceso a los activos y mercados</i> .....	99
EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA POBREZA .....	108
PROMOVIENDO EL CRECIMIENTO COMPARTIDOL .....	112
CONCLUSIONES .....	115
6. VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN .....	116
SHOCKS Y ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN .....	116
<i>La Naturaleza e incidencia de los shocks</i> .....	117
<i>Impacto de los shocks</i> .....	118
<i>Enfrentando los Shocks: Estrategias y Efectividad</i> .....	119
<i>Implicancias de política</i> .....	124
MOBILIDAD SOCIAL .....	129
<i>Mobilidad económica</i> .....	130
<i>Mobilidad educativa</i> .....	131
<i>¿Qué implican estos resultados? Intervenciones por el lado de la oferta versus intervenciones por el lado de la demanda</i> .....	133
ACCESO A LAS TRANSFERENCIAS, SERVICIOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS .....	134
<i>Acceso a los servicios públicos</i> .....	134
<i>Acceso a las instituciones públicas</i> .....	139
<i>Implicancias de política</i> .....	140
CONCLUSIONES .....	144

BIBLIOGRAFÍA.....	145
ANEXO 1: ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS CON LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1997-2003.....	151
ANEXO 2: CRECIMIENTO DE LAS CURVAS DE INCIDENCIA— NIVEL DE SIGNIFICANCIA DEL MODELO.....	156
ANEXO 3: COMPARACIONES INTERNACIONALES.....	159
ANEXO 4: PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.....	161
ANEXO 5: EL SECTOR MINERO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	163
ANEXO ESTADÍSTICO.....	167
CAPÍTULO 1.....	167
CAPÍTULO 2.....	169
CAPÍTULO 4.....	174



## AGRADECIMIENTOS

La Evaluación de la Pobreza en el Perú fue preparado por la Unidad de Reducción de la Pobreza y de Género de la Región de América Latina del Banco Mundial. El equipo fue liderado por Carolina Sánchez-Páramo, e incluye a Marina Bassi, Javier Escobal, Norman Loayza, Leonardo Lucchetti, Rossana Polastri y Walter Sosa. La invaluable asistencia de investigación fue proporcionada por Magdalena Bendini, Pablo Lavado, Marco Ortiz y Guillermo Vuletin.

También agradecemos a:

- Ariel Fiszbein, Peter Lanjouw, Humberto López, Edmundo Murrugarra y Pedro Olinto por su trabajo de revisión.
- Lorena Alcazar, Lisa Bhansali, Leah Belsky, Juan Chacaltana, Daniel Cotlear, Jishnu Das, Franz Drees-Gross, Adolfo Figueroa, Vicente Fretes-Cibils, Javier Herrera, Aart Kray, Teresa Lamas, Jose Roberto Lopez-Calix, Gilberto Moncada, Eduardo Moron, John Newman, Jaime Saavedra, Renzo Rossini, Cornelia Tesliuc y Gustavo Yamada por su invaluable ayuda y comentarios.
- Farid Matuk, Nancy Hidalgo y el resto del Grupo de la Encuesta de Hogares del *Instituto Nacional de Estadísticas e Informática* (INEI) por otorgarle al equipo acceso a los datos utilizados para el análisis y por su constante asistencia técnica y apoyo.
- Fernando Zavala y su equipo en el Ministerio de Economía y Finanzas, miembros del Equipo Perú y el personal de la oficina del Banco Mundial en Lima por su apoyo en Washington y en el Perú.
- Anne Pillay, Michael Geller y Christopher Humphrey por su invaluable ayuda en la preparación del documento final.



## **OPORTUNIDADES PARA TODOS**

### **PRINCIPALES MENSAJES Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS**

1. El Perú enfrenta altos niveles de pobreza y desigualdad. En 2004, un poco más de la mitad de la población del Perú era pobre y cerca del 20 por ciento vivía en la pobreza extrema. Aunque es difícil hacer comparaciones regionales debido a la utilización de diferentes líneas de pobreza en cada país, los niveles de pobreza en el Perú son inferiores a los de Ecuador y Colombia pero están por encima de los de Argentina y Brasil si consideramos una línea de pobreza de 2 dólares por día. Los niveles de pobreza son significativamente más altos en las áreas rurales, mientras las áreas urbanas —y en particular el área metropolitana de Lima— presentan el mayor grado de desigualdad. La desigualdad, medida por medio del coeficiente de Gini, era de 0,43, un nivel inferior al promedio latinoamericano, que es de 0,52, pero todavía elevado según estándares internacionales.

2. En los últimos años los índices de pobreza han tardado en reaccionar frente al impresionante crecimiento económico del país. Luego de mostrar una disminución durante la década de 1990, la pobreza aumentó tras la crisis económica de 1998, mientras la pobreza extrema se mantuvo estable. La recuperación económica iniciada en 2001 ha tenido un fuerte impacto positivo en la reducción de la pobreza extrema, pero el avance en materia de tasas de pobreza se ha limitado a las áreas rurales.

3. Uno de los propósitos fundamentales de este informe es explicar por qué el crecimiento no se ha traducido en una reducción más rápida del nivel de pobreza. El primer motivo es simplemente que la reducción de la pobreza toma tiempo, sobre todo teniendo en cuenta el patrón de volatilidad económica que se ha presentado en el Perú durante las últimas décadas, hecho que hace que los empresarios sean renuentes a invertir en actividades generadoras de empleo. Además, tras los años de alta inversión de la década de 1990, a los que siguió la crisis de 1998, muchas empresas han tenido capacidad instalada ociosa que apenas ahora, después de cinco años de crecimiento, se está resolviendo. Por lo tanto, el buen manejo macroeconómico de los últimos años está comenzando a dar frutos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la generación de empleo, y es probable que estos efectos se aceleren si el gobierno mantiene políticas macroeconómicas sólidas.

4. Este informe también señala los diversos obstáculos que impiden que el crecimiento económico lleve a una mayor reducción de la pobreza en el Perú, y que deben enfrentarse reformando las políticas gubernamentales. El crecimiento se ha concentrado en las industrias dedicadas a la extracción de recursos naturales, que tienen un alto coeficiente de capital y generan poco empleo, y en los sectores agrícola de las áreas rurales e informal de las urbanas, caracterizados por una baja productividad y, por lo tanto, un bajo crecimiento de los salarios. El fortalecimiento del vínculo entre el crecimiento y la existencia de un mayor número de empleos mejor remunerados requiere intervenciones con políticas microeconómicas que eleven los incentivos para la generación de empleo en el sector formal y diversifiquen la actividad económica hacia áreas con mayor intensidad de mano de obra, como son las exportaciones no tradicionales. Aunque esa diversificación ha comenzado —así lo demuestra el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales en los últimos años— una reforma de las políticas puede contribuir a ese proceso. Estas reformas deben estar acompañadas de medidas para mejorar el capital humano y el acceso a los servicios públicos por los pobres, lo que haría que el acceso a las oportunidades económicas fuera más equitativo.

### *Naturaleza, distribución y evolución de la pobreza*

5. En 2004, un poco más de la mitad de la población del Perú vivía en la pobreza<sup>1</sup> mientras cerca de una quinta parte vivía en la pobreza extrema (véase la tabla 1). Los niveles de pobreza son significativamente más altos y más profundos en las áreas rurales, en comparación con las urbanas. En las áreas rurales, la pobreza alcanza el 72 por ciento y la pobreza extrema el 40 por ciento, mientras en las áreas urbanas esas tasas son del 40 por ciento y el 8 por ciento respectivamente. En la sierra y en la selva los niveles de pobreza también son más altos y más profundos en comparación con la costa.<sup>2</sup> La mayoría de las variaciones en las tasas de pobreza entre las regiones se puede atribuir a las variaciones en las características de los hogares y en el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura de vías de comunicación, más que a las diferencias geográficas como la altitud y la temperatura. En otras palabras, los hogares comparables tienen probabilidades similares de ser pobres, independientemente de las características geográficas de su región de residencia. La desigualdad, medida por medio del coeficiente de Gini, es del 0,43 en el país, pero es inferior en las áreas rurales, en particular en la parte rural de la costa, y en Lima presenta el nivel más alto.

**Tabla 1. Indicadores de la pobreza en 2004**

	Pobreza			Pobreza extrema			Coeficiente de Gini
	Tasa	Brecha	Severidad	Tasa	Brecha	Severidad	
<b>Nacional</b>	51,6	18,0	8,4	19,2	5,3	2,1	0,43
<b>Área de residencia</b>							
Urbana	40,3	12,4	5,3	7,9	1,8	0,7	0,39
Rural	72,5	28,3	14,1	40,3	11,7	4,8	0,32
<b>Región geográfica</b>							
Costa urbana	37,1	10,6	4,5	6,2	1,4	0,5	0,34
Lima Metropolitana	36,6	10,4	4,1	3,4	0,6	0,2	0,40
Costa rural	53,5	16,4	7,0	14,6	3,1	0,5	0,32
Sierra	67,7	27,2	13,9	36,5	10,9	4,5	0,39
Selva	59,5	19,7	8,8	26,4	6,3	2,2	0,36

*Fuente:* cálculos de los autores a partir de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2004, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La muestra anual cubre el periodo de enero a diciembre de 2004.

6. La pobreza aumentó de manera significativa como resultado de la crisis económica de 1998 y después se ha mantenido estable alrededor del nuevo nivel al que llegó luego de la crisis, mientras la pobreza extrema no se vio afectada por la crisis y ha disminuido desde 2001. Esto indica que aunque la pobreza ha tardado en reaccionar al crecimiento económico, tal reacción ha comenzado y ha tenido el mayor impacto en los más pobres de los pobres.

7. Sin embargo, la evolución de la tasa nacional de pobreza oculta diferencias importantes entre las áreas urbanas y las rurales y de una región a otra. Mientras la tasa de pobreza aumentó entre 1997 y 2000 en las áreas urbanas y en las rurales, entre 2001 y 2003 se mantuvo estable en las primeras pero disminuyó en las segundas (véase la tabla 2). Del mismo modo, después de los aumentos generalizados en todas las regiones debido a la crisis, la pobreza siguió aumentando ligeramente en Lima, mientras en la selva disminuyó y en el resto del país se mantuvo estable.

<sup>1</sup> Las tasas de pobreza de este informe se basan en el gasto en lugar del ingreso, porque el gasto suele permanecer más estable durante el transcurso de un año y además porque en las encuestas de hogares se tiende a reportar el gasto con más exactitud que el ingreso.

<sup>2</sup> Por lo general, al Perú se le divide en tres regiones geográficas: la “sierra” (las montañas), la “selva” y la “costa”.

**Tabla 2. Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, 2001-04**

Zona geográfica	2001	2002	2003	2004
<b>Urbana</b>	<b>42,0</b>	<b>41,0</b>	<b>39,5</b>	<b>40,3</b>
<b>Rural</b>	<b>77,1</b>	<b>77,7</b>	<b>75,7</b>	<b>72,5</b>
<b>Total nacional</b>	<b>54,3</b>	<b>53,8</b>	<b>52,2</b>	<b>51,6</b>

*Fuente:* cálculos de los autores a partir de datos de las ENAHO 2001-04 (INEI).

Las cifras de 2001 y 2002 corresponden al cuarto trimestre del año.

Las cifras de 2003 corresponden a mayo-diciembre.

Las cifras de 2004 corresponden a enero-diciembre.

8. En comparación con lo anterior, la evolución de la pobreza extrema fue similar entre las áreas urbanas y las rurales, y entre una región y otra durante ese periodo. La pobreza extrema se mantuvo estable entre 1997 y 2000 y mejoró a un ritmo constante entre 2001 y 2004 (véase la tabla 3). Las mejoras en la pobreza extrema se concentraron en las áreas rurales y en los departamentos más pobres, entre ellos Ayacucho, Apurímac, Cusco y Cajamarca. Durante este periodo también se presentaron mejoras significativas en la brecha de pobreza y en la severidad, que se redujeron de 20,9 a 18,5 y de 10,7 a 8,9 respectivamente entre 2001 y 2004.

**Tabla 3. Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza extrema, 2001-04**

Zona geográfica	2001	2002	2003	2004
<b>Urbana</b>	<b>10,2</b>	<b>9,4</b>	<b>8,9</b>	<b>7,9</b>
<b>Rural</b>	<b>49,8</b>	<b>51,7</b>	<b>45,9</b>	<b>40,3</b>
<b>Total nacional</b>	<b>24,1</b>	<b>24,2</b>	<b>21,9</b>	<b>19,2</b>

*Fuente:* cálculos de los autores a partir de datos de las ENAHO 2001-04 (INEI).

Las cifras de 2001 y 2002 corresponden al cuarto trimestre del año.

Las cifras de 2003 corresponden a mayo-diciembre.

Las cifras de 2004 corresponden a enero-diciembre.

9. La pobreza, medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), ha disminuido a un ritmo constante durante los últimos diez años a medida que se expandía el acceso a la infraestructura y los servicios básicos. La parte de la población que tenía por lo menos una NBI ha bajado de 57 por ciento en 1993 a 40 por ciento en 2003. El avance ha sido importante tanto en las áreas urbanas como en las rurales, ya que durante este periodo el índice de NBI ha bajado de 42 por ciento a 25 por ciento en las áreas urbanas y de 90 por ciento a 71 por ciento en las rurales. Sin embargo, la mayoría de la disminución se dio durante la década de 1990, antes de que los niveles de inversión pública se recortaran significativamente, hecho que frenó el ritmo de avance en el acceso a los servicios básicos.

10. La divergencia entre la evolución de las medidas monetarias de la pobreza y las no monetarias, que son más estructurales, durante un periodo de significativa perturbación económica no es algo que se presente exclusivamente en el Perú. El Ecuador tuvo una experiencia similar durante la crisis de 1998-99 e inmediatamente después de la dolarización de 2000, cuando la pobreza monetaria aumentó de manera considerable como resultado de la desfavorable situación económica, pero el índice de NBI continuó descendiendo, siguiendo su tendencia de largo plazo.

### ***Crecimiento y pobreza: perspectiva general***

11. La relación entre crecimiento económico y pobreza es más débil en el Perú que en otros países del mundo. Es decir, el Perú necesita crecer a un ritmo más acelerado que otros países para reducir la pobreza o incluso para evitar que aumente. En los últimos años esta débil relación entre crecimiento y pobreza ha sido una consecuencia directa de la naturaleza del crecimiento económico en el Perú, que no ha tenido una base suficientemente amplia debido a cuatro factores. En primer lugar, el crecimiento per cápita fue relativamente lento entre 1997 y 2004. Es decir, aunque la economía creció, no lo hizo al

mismo ritmo en que aumentó la población. Durante ese periodo el ingreso y el consumo per cápita se redujeron en -1,6 por ciento y -14 por ciento respectivamente, según los datos de la ENAHO.<sup>3</sup>

12. En segundo lugar, el crecimiento estaba sesgado hacia sectores con un alto coeficiente de capital y una baja demanda de mano de obra —como la minería—, o hacia sectores con baja productividad laboral y niveles salariales bajos —como la agricultura—, aunque recientemente los niveles de empleo también han estado creciendo en otros sectores, como los textiles y las exportaciones no tradicionales. Los sectores minería y agricultura crecieron a tasas anuales de 7,6 por ciento y 3,5 por ciento entre 1997 y 2004. Durante ese periodo el empleo en el sector minero creció 3,6 por ciento, mientras el empleo en el sector agrícola creció 4,6 por ciento. Del mismo modo, los salarios crecieron a una tasa anual de 12,4 por ciento en el sector minero, mientras en el sector agrícola disminuyeron -1,8 por ciento. Sin embargo, no es probable que el crecimiento de los salarios en el sector minero haya beneficiado a los pobres, dada la composición de la fuerza de trabajo empleada en el sector, que tiende a ser relativamente calificada.

13. En tercer lugar, históricamente el crecimiento ha sido muy volátil. Desde 1965 hasta el periodo 2001-05, el Perú nunca había disfrutado de más de cuatro años consecutivos con tasas de crecimiento superiores al 3,5 por ciento y, en cambio, había tenido trece años con tasas de crecimiento inferiores al 2 por ciento y siete años con tasas de crecimiento negativas. A su vez, la volatilidad se ha traducido en altos niveles de incertidumbre entre los empleadores y otros agentes económicos, factor que ha debilitado los incentivos para invertir y contratar a nuevos trabajadores. Este legado de crecimiento volátil se está superando de manera gradual mediante un manejo macroeconómico prudente y políticas de disciplina fiscal del gobierno.

14. En cuarto lugar, la inversión y la creación de empleo en el Perú han sido bajas porque existe una significativa capacidad instalada ociosa como resultado del deterioro económico de 1998-99. La utilización de la capacidad instalada ha aumentado desde 2000, pero todavía una proporción considerable permanece subutilizada. Aproximadamente el 30 por ciento de los empleadores declaró que estaba utilizando el 60 por ciento o menos de la capacidad instalada de su empresa en 2003, lo que representa una reducción respecto del nivel de 2000, que era del 37 por ciento; mientras un 38 por ciento declaró que estaba utilizando más del 80 por ciento de su capacidad, lo que representa un aumento respecto al nivel de 2000, que era del 19 por ciento. Los últimos datos disponibles indican que el promedio de utilización de la capacidad instalada era de 74 por ciento en octubre de 2005. Del mismo modo, los empleadores se mostraban cautelosos en lo que se refiere a la contratación de nuevos empleados. En 2003, el 15 por ciento de los empleadores declaró que estaba dispuesto a contratar a nuevos empleados y más del 20 por ciento que estaba dispuesto a despedir a empleados actuales. En 2000, esas cifras eran del 10 por ciento y el 30 por ciento respectivamente.

15. Como resultado de los últimos tres factores mencionados —la volatilidad económica, el crecimiento en los sectores con un alto coeficiente de capital y la capacidad instalada ociosa— las tasas de generación de empleo aunque positivas han sido insuficientes, y de inversión se han mantenido bajas, y debido a eso el crecimiento no ha beneficiado a los pobres en las áreas urbanas. Aunque el empleo en empresas con más de diez trabajadores se ha recuperado desde 2000, todavía permanece en niveles inferiores a los existentes antes de la crisis. Es más: la tasa de ocupación se ha mantenido constante, e incluso se ha reducido ligeramente desde 2000, a la par que la composición del empleo se ha inclinado hacia una mayor informalidad. El número de horas trabajadas también ha aumentado ligeramente, lo que indica que las necesidades de mano de obra se pueden haber atendido por medio del uso más intensivo de los actuales trabajadores y no mediante nuevas contrataciones. Del mismo modo, aunque los niveles de inversión han aumentado en términos reales desde 2003, las tasas de inversión han disminuido a un ritmo constante como porcentaje del PBI desde 1998.

---

<sup>3</sup> Esto contrasta con los datos de las cuentas nacionales, que muestran que el producto bruto interno (PBI) per cápita creció 2,5 por ciento durante el mismo periodo. Sin embargo, la pobreza se mide utilizando la ENAHO.

16. El análisis precedente indica que las políticas macroeconómicas orientadas a mantener y fortalecer el crecimiento económico y a reducir la incertidumbre pueden garantizar que el crecimiento económico no solo sea sostenible sino que contribuya a la reducción de la pobreza. La mayoría de esas políticas macroeconómicas ya se aplican y deben continuar. Sin embargo, para fortalecer aún más el vínculo entre crecimiento económico y reducción de la pobreza se deben complementar con reformas microeconómicas que ofrezcan mayores incentivos para invertir y contratar a nuevos trabajadores tanto en las áreas urbanas como en las rurales, y para elevar el nivel del capital humano en la fuerza de trabajo y hacer que las oportunidades económicas sean más igualitarias, aspectos que se comentan a continuación.

### ***Oportunidades económicas para los pobres de las áreas urbanas***

17. Las mejoras recientes en los niveles promedio de empleo y salarios en las áreas urbanas no se han traducido en menores tasas de pobreza urbana. Ello se debe a que tales mejoras se han concentrado entre los trabajadores formales y más educados, empleados en compañías más grandes, y no se han extendido al sector informal, en el que está empleada la mayoría de los pobres. La ocupación (la cantidad total de trabajadores) aumentó en un promedio anual de 4 por ciento entre 2000 y 2004. Sin embargo, como la tasa de participación en la fuerza de trabajo también aumentó, la tasa de ocupación se mantuvo constante o incluso disminuyó ligeramente durante ese periodo. Entre 1997 y 2004, los salarios de los gerentes y empleados de oficina del sector formal aumentaron de 117 a 158 y de 94 a 104 respectivamente (en un índice de salarios con una base de 100), mientras los de los obreros pasaron de 86 a 89.

18. La existencia de débiles conexiones entre las empresas grandes y las pequeñas, que ha impedido que el crecimiento de las primeras se filtre hacia las segundas, ha agravado la ausencia de avances en el empleo y en los salarios de los pobres. En 2004, el 62 por ciento de las empresas grandes le vendía como máximo el 20 por ciento de su producción a las microempresas y pequeñas empresas y el 46 por ciento le compraba como máximo el 20 por ciento de los insumos a las microempresas y pequeñas empresas, mientras sólo el 1,2 por ciento de las empresas grandes le vendía más del 80 por ciento de su producción a las microempresas y pequeñas empresas y el 4,1 por ciento le compraba más del 80 por ciento de los insumos a las microempresas y pequeñas empresas.

19. Las futuras disminuciones en la pobreza urbana dependerán de la capacidad de la economía urbana para generar empleos más productivos y mejor remunerados, sobre todo en los sectores que emplean a los pobres. El resto de esta sección analiza las limitaciones actuales para la creación de empleo urbano por las empresas grandes, medianas y pequeñas, y recomienda políticas para enfrentarlas. Presta especial atención a las rigideces del mercado laboral y al papel de la legislación laboral. En la medida en que la mayoría de los pobres de las áreas urbanas está empleada en empresas pequeñas e informales, también estudia los incentivos para que las empresas informales se formalicen y los factores determinantes de la productividad en las actividades informales, y hace recomendaciones al respecto.

#### **La eliminación de las limitaciones a la generación de empleo urbano**

20. El 25 por ciento de las empresas manufactureras que participaron en el *Estudio sobre el clima de inversión en el Perú* (Banco Mundial 2003) declaró que, si no enfrentara limitaciones, le gustaría aumentar el número de trabajadores que emplea de manera permanente, mientras menos del 5 por ciento dijo que lo disminuiría y el 70 por ciento sostuvo que lo mantendría en el nivel actual. Los motivos de las diferencias entre la cantidad actual y la deseada de empleados contratados y despedidos varían un tanto según el tamaño de la empresa. Sin embargo, queda claro que los costos laborales no salariales y los costos de los despidos establecidos por la ley, y en menor medida la incertidumbre sobre la demanda futura de los productos de la empresa, constituyen los motivos fundamentales de esa diferencia.

21. En teoría, las condiciones del empleo permanente en el Perú son buenas y existe un alto grado de protección en comparación con el de otros países de la región y del mundo. Por ejemplo, en 1999 se calculaba que el costo promedio de un despido equivalía a 13,8 salarios mensuales promedio, una cifra

inferior a la de 1987, que era de 15,0, pero bastante más alta que el promedio regional de 5,5 o que el promedio de 1,5 existente en los países industrializados de habla inglesa. Del mismo modo, la ley protege las relaciones laborales y, en menor medida, el acceso a la seguridad social. Sin embargo, es relativamente fácil eludir estas disposiciones contratando a los nuevos trabajadores con contratos temporales en lugar de permanentes o funcionando en el sector informal. Por ejemplo, el empleo temporal y por horas representa el 20 por ciento de todo el empleo asalariado en el sector privado y el 50 por ciento de todo el empleo por contrato en Lima Metropolitana.

22. Como resultado de lo anterior, los mercados laborales en el Perú son flexibles *de facto*, aunque esa flexibilidad conlleva el costo de una protección laboral y un acceso a la seguridad social bajos y distribuidos de manera poco uniforme. Solo el 18 por ciento del empleo urbano y el 52 por ciento del empleo asalariado está contratado en términos que cumplen plenamente con la legislación laboral peruana, mientras en América Latina y el Caribe esos porcentajes son del 40 por ciento y el 60 por ciento respectivamente. Del mismo modo, el incumplimiento de las normas sobre salario mínimo equivale a un poco menos de una cuarta parte de la población pertinente del Perú, mientras en América Latina y el Caribe ese porcentaje es del 10 por ciento. Esta dicotomía entre los altos niveles de protección *de iure* y los bajos niveles de protección *de facto* es común a otros países de la región en los que los esfuerzos por hacer que la ley se cumpla son débiles y la incidencia de la informalidad es elevada.

23. El impacto de la legislación laboral se extiende más allá del empleo formal permanente y afecta los niveles totales de empleo y la composición del empleo, como lo ha documentado de manera exhaustiva la bibliografía sobre los mercados laborales del Perú y de otros países. Esos patrones se deben en gran medida a las diferencias de los costos salariales y no salariales entre el empleo permanente y el temporal (e informal). Las siguientes son dos medidas que reducirían esas diferencias sin aumentar el costo relativo del empleo formal:

- **Reducir los costos de los despidos con el propósito de aumentar los incentivos para contratar.** Los costos de los despidos se podrían reducir de varias formas. El enfoque más drástico requiere una reducción de las indemnizaciones por despido. Esta medida se podría aplicar solamente a los nuevos contratos, o bien se podría considerar la posibilidad de pagarles compensación a los trabajadores contratados de conformidad con el régimen anterior. Entre los enfoques menos drásticos podría estar un aumento de los periodos de prueba para los nuevos trabajadores y un uso más flexible de los “motivos económicos” como causa de los despidos.
- **Reducir los costos no salariales.** El Perú está entre los países de la región que tienen la legislación más generosa en lo que respecta a vacaciones pagadas, junto con Brasil y Panamá. Esto no sólo es muy costoso para los empleadores (especialmente teniendo en cuenta la baja productividad laboral), sino que en realidad sólo un porcentaje pequeño de los trabajadores disfruta del periodo de vacaciones, hecho que indica que a los actuales niveles de ingreso los trabajadores están dispuestos a vender tiempo libre a cambio de un ingreso adicional. Un enfoque más flexible podría ser que las vacaciones estuvieran en función de la experiencia del trabajador o del tiempo que ha ejercido su cargo y, por lo tanto, de su productividad laboral.

### **Proporcionar incentivos para la formalización**

24. El alto nivel de empleo informal del Perú es costoso para los hogares, las empresas y el gobierno. La baja productividad entre las empresas informales se traduce en ingresos más bajos para quienes están empleados en el sector: el ingreso laboral promedio por hora en el sector informal es inferior en un 50 por ciento al del sector formal, inclusive cuando se comparan trabajadores similares en empleos similares. Los trabajadores del sector informal también carecen de acceso a la protección social vinculada al empleo: por ejemplo, a prestaciones de salud y a las pensiones o a las indemnizaciones por despido. Aunque algunos de esos trabajadores pueden haber renunciado voluntariamente a esas prestaciones a cambio de salarios más elevados o de mayor flexibilidad, más del 50 por ciento de los pobres que trabajan en el sector informal lo hacen de manera involuntaria, según los estudios. Las

empresas informales también enfrentan diversos obstáculos costosos, entre ellos el acceso limitado al crédito, a las asociaciones empresariales y a los programas del gobierno que promueven las actividades económicas y las exportaciones. Desde el punto de vista del gobierno, el incumplimiento en el pago del impuesto a las ventas y de los impuestos laborales entre las empresas informales tiene un impacto negativo en los ingresos tributarios.

25. Los altos niveles de informalidad y los bajos niveles de generación de empleo permanente se pueden atribuir a los lentos y costosos procedimientos de registro de las empresas, a los complejos procedimientos para que estas presenten sus declaraciones tributarias y a las inflexibles normas laborales (que resultan particularmente onerosas para las pequeñas empresas). Ya comentamos las políticas para reducir los costos del empleo (permanente). Entre las otras intervenciones dirigidas a proporcionar incentivos para la formalización de las pequeñas empresas y aumentar su acceso al crédito podría estar la racionalización de:

- **Los procedimientos de registro de las pequeñas empresas.** Una reducción de los trámites de tal manera que los costos de los procedimientos de registro bajen a un nivel equiparable al de sus competidores más cercanos de dentro y fuera de la región haría más fácil que las empresas cumplieran con ellos. La legislación recientemente aprobada para implementar un sistema especial simplificado de registro para las microempresas y las pequeñas empresas, y para permitirles que hagan aportes más reducidos a los sistemas de pensiones y de salud, constituye un paso en esa dirección. Desafortunadamente, la puesta en marcha de estas y otras reformas contempladas en la nueva ley no ha tenido hasta ahora los efectos deseados, pues solo 3.500 empresas informales se han registrado formalmente. Sería importante comprender los motivos del limitado impacto de esas medidas.
- **Los mecanismos para presentar declaraciones tributarias.** Ya existe un régimen especial y simplificado para que las microempresas y las pequeñas empresas presenten sus declaraciones, pero estas y otras empresas se podrían beneficiar con una mayor simplificación. Por ejemplo, se podría considerar la posibilidad de establecer la presentación basada en características fácilmente observables de las empresas y de acuerdo con tablas tributarias predeterminadas. Tales sistemas facilitan la presentación de declaraciones a las empresas que no se apoyan en sistemas de contabilidad totalmente formales, que con frecuencia son costosos, e incluso a empresas que interactúan con un gran número de socios informales.

### **Elevar la productividad de la pequeña empresa informal**

26. Aunque la promoción de la formalidad en el sector privado debe ser una prioridad, el hecho de que el sector informal es muy grande en el Perú también constituye una realidad. Aproximadamente la mitad de los pobres urbanos que trabajan lo hacen por cuenta propia, todos ellos en el sector informal, y un 30 por ciento más trabaja para microempresas o pequeñas empresas, muchas de las cuales también son informales. Del mismo modo, el 40 por ciento de todos los empresarios informales (empleados por cuenta propia o no) son pobres, mientras entre los empresarios formales esa proporción es del 15 por ciento. Por consiguiente, identificar los factores determinantes de la productividad de las actividades informales e implementar políticas orientadas a elevarla es fundamental para ayudar a los pobres urbanos a superar la pobreza.

27. Existe una variación significativa en la productividad de las pequeñas empresas informales, en las que la productividad se mide en función del valor agregado por trabajador. Esta variación se puede atribuir a las diferencias en las características de los empresarios, los trabajadores y las empresas. Debido a esto, los menores niveles de productividad entre los empresarios pobres, y por consiguiente los más bajos salarios que reciben sus trabajadores, se pueden atribuir a los más bajos niveles educativos tanto de los empleadores como de los empleados, a los menores niveles de integración a los mercados y al menor acceso a la infraestructura básica.

28. Las diferencias entre los empresarios pobres y los no pobres en lo que respecta a sus prácticas comerciales y las características de sus empresas no son el producto de factores independientes sino interrelacionados. Por ejemplo, el uso de prácticas de mercado y el acceso al capital y a la infraestructura guardan correlación con la ubicación de la empresa. Es más probable que las empresas que operan en locales comerciales utilicen algún tipo de contabilidad y que empleen una proporción mayor de trabajadores remunerados que las que funcionan en las calles o en las casas de sus propietarios. Además, el acceso a maquinarias y a otras herramientas es mayor entre las empresas que funcionan en locales comerciales o no comerciales que entre aquellas que operan en las calles, mientras el uso de un vehículo es mucho más frecuente entre estas últimas, en parte debido a que lo utilizan como sustituto de un local propiamente dicho. Por último, el manejo de un negocio desde un local comercial guarda correlación con un mayor acceso a los servicios de telefonía y agua potable.

29. Entonces, se podrían alcanzar niveles más altos de productividad entre los trabajadores informales por cuenta propia y las pequeñas empresas informales con estas medidas:

- **Mejorar el nivel de capacitación tanto de los empresarios como de los trabajadores asalariados.** El aumento general del nivel de capacitación de la fuerza laboral se puede lograr invirtiendo en la educación formal (que se comenta más adelante, en el párrafo 40) y mejorando la pertinencia y la cobertura del sistema de capacitación. No es necesario que el sector público sea el proveedor de la capacitación. En lugar de eso el Estado puede ofrecer incentivos para que las empresas contraten la capacitación que desean con proveedores privados debidamente acreditados. El programa ProJoven, que proporciona capacitación a trabajadores jóvenes, se podría extender para cubrir otros grupos demográficos.
- **Aumentar el acceso a los locales comerciales y el uso de prácticas de mercado.** A los pequeños empresarios que operan en las calles se les podrían ofrecer espacios comerciales en mercados u otros emplazamientos a cambio de un alquiler. Ese alquiler podría aumentar con el paso del tiempo para facilitar la inversión en las primeras etapas y también para reflejar los posibles aumentos futuros de productividad. El mayor acceso a estos espacios serviría como plataforma para el suministro económico de infraestructura básica y servicios comerciales como prácticas de gerencia y de contabilidad, acceso simplificado al crédito y servicios legales, lo que a su vez se traduciría en una más alta productividad. También ayudaría a descongestionar las calles y las áreas en las que funcionan esos negocios mejorando el tráfico y disminuyendo los peligros.

### ***Oportunidades económicas para los pobres de las áreas rurales***

30. Los hogares de las áreas rurales obtienen la mayoría de sus ingresos a partir de actividades agrícolas, pero existen diferencias importantes entre los hogares pobres y los no pobres en lo que se refiere a sus estrategias para generar ingresos. Los hogares pobres tienden a depender exclusivamente de la agricultura, mientras los no pobres tienden a participar también en actividades no agrícolas. Es más: existe una mayor probabilidad de que los hogares pobres dependan de una sola fuente de ingresos, mientras los no pobres tienen una mayor capacidad para diversificar el riesgo relacionado con la generación de ingresos al no depender exclusivamente de una fuente determinada. Alrededor de la mitad de los hogares rurales obtiene la totalidad de sus ingresos del trabajo por cuenta propia en el sector agrícola, mientras el resto combina la agricultura con otros tipos de trabajo. Las tasas de pobreza son significativamente más altas entre aquellos empleados en el sector agrícola (80 por ciento) que entre los que trabajan en sectores diferentes al agrícola (60 por ciento).

31. La mayor parte de las variaciones en los ingresos de los hogares de las áreas rurales se debe a la variación de los ingresos no agrícolas procedentes del trabajo asalariado. Es más: la participación del ingreso agrícola disminuye a medida que aumenta el ingreso total. Aunque estos hechos simplificados parecen indicar que el empleo no agrícola proporciona una vía para salir de la pobreza, en realidad la mayoría de los hogares de las áreas rurales tiende a obtener ingresos tanto del sector agrícola como de los

sectores no agrícolas: es decir que dependen de estrategias generadoras de ingreso en lugar de depender de sectores o actividades determinados. La capacidad de un hogar de implementar una estrategia generadora de ingreso rentable determina su estatus en términos de pobreza.

32. La participación en estas estrategias generadoras de ingreso está en función de las características y atributos de los hogares. Los mejores atributos de los hogares (como un nivel de educación superior) y el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos les permiten usar estrategias que incluyan actividades no agrícolas, mientras la propiedad de activos agrícolas y la falta de liquidez hacen que sea más caro para los hogares abandonar las estrategias que incluyen actividades agrícolas.

33. En los hogares, tanto la productividad agrícola como el ingreso laboral guardan una correlación positiva con el capital humano (como un nivel de educación superior) y el acceso al crédito, a los servicios básicos, las telecomunicaciones y la infraestructura de vías de comunicación. En el ámbito regional, el rendimiento de las actividades agrícolas y asalariadas depende de la profundidad y el dinamismo de los mercados regionales y de los niveles totales de productividad. La densidad de población y el acceso a la infraestructura son mayores en la costa que en otras áreas, a pesar de las importantes mejoras alcanzadas durante la década de 1990 en la sierra y en la selva. Ambos factores podrían contribuir a crear mercados más integrados y dinámicos en las áreas rurales, y a conectar mejor a las áreas urbanas y rurales. Por consiguiente, para superar las diferencias regionales, se deben realizar inversiones orientadas a mejorar el retorno a los activos, servicios y mercados en esas áreas que están rezagadas.

34. Al evaluar las diferentes alternativas de políticas para el sector rural es preciso considerar tres aspectos importantes. En primer lugar, la naturaleza de la pobreza rural es heterogénea y varía significativamente de una región a otra, de modo que las intervenciones y los proyectos tienen que tener en cuenta las particularidades locales para garantizar una eficacia máxima. En segundo lugar, debido a que la tierra es escasa en relación con la población que debe mantener y al hecho de que la productividad agrícola es baja, muchas de las personas que están empleadas en la actualidad en actividades agrícolas tendrían que mejorar de manera espectacular su productividad o abandonar la agricultura para salir de la pobreza. Esto implica que la estrategia de desarrollo rural para el Perú debe ser multisectorial y tener presente la interacción entre las actividades agrícolas y las no agrícolas. En tercer lugar, es importante advertir que en las zonas rurales ya existen varios programas que apoyan intervenciones en las áreas que identificamos antes y que proporcionan una estructura por medio de la cual el gobierno puede esforzarse por alcanzar la meta de tener un crecimiento rural inclusivo. Sin embargo, estos programas adolecen de diversos problemas que deben ser resueltos si se quiere que las futuras intervenciones sean eficaces.

35. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y si se quiere que los pobres de las áreas rurales se beneficien de las oportunidades económicas que genera el crecimiento económico general, tres áreas fundamentales requieren la acción del gobierno:

- **Integrar a las áreas rurales a los mercados nacionales para aumentar las oportunidades económicas.** Las acciones más obvias para facilitar los contactos entre agentes y el transporte de mercancías entre las áreas rurales y urbanas son simplemente el mejoramiento de la red de carreteras, y en particular de los sistemas secundarios y terciarios, para permitir a los productores llevar sus productos a los mercados de una manera rápida y económica, y la inversión en telecomunicaciones en las áreas rurales, para permitir que los residentes rurales tengan un acceso oportuno a la información pertinente sobre los mercados. El sector público también puede tomar medidas para facilitar la transmisión de conocimientos y tecnología de las áreas urbanas a las rurales y para desarrollar relaciones económicas estables que garanticen una demanda constante de productos agrícolas y no agrícolas para el procesamiento industrial y/o la exportación y crear incentivos para la producción a granel.
- **Mejorar el acceso al crédito entre los productores rurales.** El crédito rural está restringido por las dificultades de muchos productores, especialmente aquellos que tienen fondos pequeños, para cumplir los requisitos administrativos y las garantías que exigen las instituciones financieras. Por ello, la

mayoría del crédito existente es informal o lo suministran pequeñas cooperativas de ahorro y crédito. Esas cooperativas, así como otras instituciones con propósitos similares, como los grupos de crédito para mujeres, deben fortalecerse. Las disposiciones sobre crédito deben modificarse para permitir el uso como garantía de los activos familiares, como la maquinaria o el ganado, y tomar precauciones para no aumentar el riesgo del crédito y el incumplimiento en los pagos, complementando el mayor acceso con un mejor seguimiento. Al mismo tiempo deben continuar los esfuerzos por aumentar la titulación de tierras. También es necesario tener en cuenta la alta preponderancia de la propiedad comunitaria de la tierra entre las poblaciones indígenas y el impacto negativo que eso puede tener en la capacidad de las personas que viven en esas comunidades para acceder al crédito.

- **Mejorar los niveles del capital humano en las áreas rurales.** La mejora de los niveles y estándares educativos en las áreas rurales se puede lograr con una serie de intervenciones que incluye: (i) la expansión de la educación bilingüe mediante el suministro de materiales de enseñanza y aprendizaje adecuados y el reclutamiento y capacitación de maestros que hablen el quechua; (ii) la expansión de la educación secundaria por medio de la educación formal o la educación a distancia; (iii) la creación de incentivos para asistir a la escuela mediante programas de transferencia condicionada de dinero o mejoras en los programas de alimentación y nutrición que se ofrecen en las escuelas (en el párrafo 38 se proporcionan más detalles sobre el tema de la educación). La asistencia técnica también se puede mejorar. El proyecto Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO), el Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) ofrecen algunos servicios de extensión pública, pero una gran cantidad de pequeños cultivadores y de residentes pobres de áreas rurales todavía está excluida debido a su alto costo. Por eso son necesarios mayores esfuerzos que apoyen el suministro de asistencia técnica basada en la demanda y acompañada por asistencia sobre comercialización y gerencia.

#### *Acceso a los servicios públicos y a las instituciones públicas*

36. El acceso a los servicios públicos es un asunto relevante en diferentes campos, esencial para ayudar a los pobres a desarrollar capital humano y también para proteger a los vulnerables, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. También es un ámbito directamente susceptible a la selección de políticas, y por consiguiente es un blanco probable de mejoras que contribuyan a fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El acceso a los servicios públicos como la asistencia a la salud, la educación y la protección social es bajo entre los pobres, entre los grupos indígenas y en las áreas rurales. Los pobres también tienen menos probabilidades que los no pobres de entrar en contacto con diferentes instituciones públicas, que van desde las oficinas de los gobiernos central y local hasta los bancos estatales y el sistema judicial.

37. Este informe no ofrece un análisis profundo de los sectores de educación, salud y protección social (estos aspectos se comentan en *Peru: Accountability in the Social Sectors, 2005*), sino que toma nota de las principales cuestiones en esos campos, y específicamente de su relación con el mejoramiento del capital humano de los trabajadores que buscan superar la pobreza.

38. El sector educación presenta diversas debilidades críticas que reducen su impacto en los pobres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Muchos pobres consideran que no vale la pena asumir el costo de oportunidad que representa la educación, lo que disminuye la demanda de esta. En vista de que la calidad de la educación es baja y las oportunidades disponibles al egresar de las escuelas son limitadas, muchas familias prefieren hacer que sus hijos trabajen y recibir un ingreso adicional, incluso si es pequeño, en lugar de que asistan a la escuela. Esto sucede sobre todo en las áreas rurales, que no tienen suficientes buenos maestros pues estos prefieren trabajar en las áreas urbanas. Además, el ausentismo de los maestros es muy elevado en las áreas rurales. La asistencia a las escuelas indígenas es especialmente baja, en buena parte porque no existen suficientes planes de estudios bilingües o biculturales para la población indígena. Otro problema, que también es más pronunciado en las áreas rurales, es la oferta limitada de cupos de preescolar y secundaria, que tienen bajas tasas de matrícula.

39. Elevar la calidad y la cobertura de la educación requiere políticas de incentivos a la demanda y a la oferta, como:

- **Promover una mayor demanda de educación.** Es posible inducir aumentos de la demanda de educación reduciendo de hecho sus costos (tanto de los directos como de los de oportunidad) por medio de programas de transferencia condicionada de dinero (PTC) o becas, y mediante la implementación de horarios de estudios flexibles que permitan a los niños y a los jóvenes participar en otras actividades durante el día. El Perú lanzó recientemente un PTC llamado “Juntos” (el cuadro 5.3 del informe principal contiene detalles) y podría aprender de experiencias similares en la región, como “Bolsa Familia” en Brasil, “Oportunidades” en México y “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador.
- **Mejorar la asignación y la calidad de los maestros.** En las áreas rurales se han puesto en marcha planes pilotos de incentivos para mejorar la asistencia de los maestros. Tales planes se deben expandir a escala nacional y complementar con el suministro de capacitación y materiales para los maestros, sobre todo en las áreas de educación bilingüe y multigrado. También será importante garantizar que el proceso de descentralización no limite la capacidad de las autoridades para administrar los recursos del sector de una manera eficaz y eficiente.
- **Mejorar la oferta y la calidad de la educación bilingüe.** Para mejorar la asistencia de los estudiantes indígenas y especialmente de las niñas a las escuelas es necesario elevar el número de maestros capacitados en educación bilingüe y multigrado y diseñar y distribuir en esas escuelas los materiales didácticos correspondientes. Hacia el futuro, los esfuerzos por eliminar las barreras culturales al acceso deben aprovechar la mayor responsabilidad del sector frente a las autoridades locales y los usuarios que ha generado el proceso de descentralización.
- **Aumentar la oferta de educación preescolar y secundaria.** Es factible lograr mejoras en la oferta de educación preescolar por medio de modalidades de educación no formal, como los centros de educación infantil manejados por mujeres, que reciben capacitación y apoyo financiero del gobierno a cambio del suministro de servicios básicos de educación. Se pueden lograr mejoras en la oferta de educación secundaria poniendo en práctica modalidades alternativas y más flexibles de educación, como la educación a distancia.

40. El sector salud también enfrenta obstáculos relacionados con la demanda y la oferta que le impiden tener un impacto mayor en el mejoramiento de las vidas de los pobres. El Seguro Integral de Salud (SIS), que elimina las cuotas que pagan los usuarios y reembolsa por el sistema de honorarios por servicios todos los costos variables en que hayan incurrido los proveedores públicos durante el suministro de un paquete básico de prestaciones (principalmente los medicamentos esenciales), ha sido un paso importante en el mejoramiento del acceso de los pobres a la asistencia a la salud básica, pero el costo sigue siendo un problema para muchos de ellos. Además, el sistema de asistencia a la salud no cubre de manera suficiente a la población indígena, en parte porque no todas las clínicas son sensibles a los asuntos culturales relacionados con la prestación de servicios de salud a este sector poblacional. Las cuestiones administrativas también son un problema: en el Perú distintos proveedores suministran servicios de salud, según el Ministerio de Salud y EsSalud. La existencia de múltiples proveedores con diferentes mandatos podría ser la causa de ineficiencias en la asignación de recursos y en el uso de la capacidad existente.

41. Como en el caso de la educación, elevar la calidad y la cobertura de los servicios de salud requiere políticas de incentivos a la demanda y a la oferta, como los siguientes:

- **Elevar la demanda de servicios de salud reduciendo los costos para los pobres.** Aunque el SIS ha representado una innovación importante, es preciso realizar mayores esfuerzos para reducir los costos directos y de oportunidad de la asistencia a la salud para los pobres. Hacer que los servicios de salud sean más accesibles para los pobres, y sobre todo para aquellos que son más vulnerables, como las madres, los bebés y los ancianos, debe ser una prioridad. El SIS también debe reducir la asignación

excesiva de recursos a la atención terciaria y concentrarse en los niveles primario y secundario. El gobierno debe considerar la posibilidad de expandir los servicios subsidiados y de establecer un programa de transferencia condicionada de dinero relacionado con la asistencia a la salud.

- **Reducir las barreras culturales en la asistencia a la salud.** Tener en cuenta las expectativas culturales y las creencias de los indígenas en todo el sistema de salud puede eliminar o al menos mitigar el impacto de las barreras culturales. La adopción, en 1994, del modelo de los Centros de Administración Compartida, CLAS, que se basa en la participación de las comunidades locales en la planificación y la administración de los centros primarios de asistencia a la salud, ha constituido un avance importante en esa dirección y debe expandirse.
- **Aumentar la eficiencia de los proveedores públicos de servicios de salud y la coordinación entre ellos.** Para mejorar la eficiencia del sistema de salud, el Ministerio de Salud (MINSA) ha firmado una serie de acuerdos de gestión con las autoridades regionales de salud. Estos acuerdos vinculan los recursos con el desempeño y los resultados. Hacia el futuro, entre los principales desafíos relacionados con esos acuerdos de gestión están el seguimiento y la publicación de los resultados de su ejecución. Además, para potenciar al máximo el uso de la capacidad actual, el MINSA ha tratado de lograr una mejor coordinación con EsSalud. Ello ha resultado difícil desde el punto de vista político, pero los esfuerzos deben continuar. Eso será particularmente importante en un ámbito cada vez más descentralizado en el que el riesgo de fragmentación del sistema puede aumentar de manera significativa.

### ***Exposición al riesgo y movilidad social***

42. La baja productividad, los bajos niveles de ingreso y las limitadas oportunidades económicas no son las únicas barreras que los pobres deben superar. Su restringida capacidad para protegerse contra el riesgo por medio de la diversificación de los ingresos y para ahorrar hace que los pobres sean más vulnerables a los shocks económicos. Del mismo modo, los bajos niveles de movilidad social, medidos como la correlación entre la experiencia de los padres y los logros de los hijos, tienden a perpetuar las desigualdades en lo que se refiere a ingresos y capital.

#### **Riesgo y vulnerabilidad**

43. Aproximadamente el 20 por ciento de los hogares informó que sufrió un shock en 2003. Tanto los hogares pobres como los no pobres estuvieron sujetos a shocks y tenían probabilidades de perder ingresos y activos como resultado de estos. Los shocks económicos fueron más frecuentes en las áreas urbanas, mientras los desastres naturales lo fueron en las rurales. Además, dentro de las áreas urbanas y rurales era más probable que los hogares pobres experimentaran desastres naturales y accidentes, mientras era más probable que los no pobres sufrieran shocks económicos.

44. Al intentar sobrellevar los shocks, los hogares pobres tendían a emplear estrategias basadas en aumentar la oferta de mano de obra o reducir el consumo, mientras era más probable que los hogares no pobres dependieran de estrategias basadas en activos, como reducir los ahorros, o estrategias orientadas a los mercados, como solicitar préstamos o hacer efectiva una póliza de seguros.

45. Las estrategias que emplearon los pobres fueron menos eficaces que aquellas que usaron los no pobres para ayudar a sus hogares a superar el impacto de los shocks. Las estrategias a las que recurrieron los pobres tienen una eficacia reducida, ya que existe un límite al número de horas que pueden trabajar las personas y es difícil bajar el consumo por debajo del nivel de subsistencia. Los hogares que se encuentran más cerca de esos límites cuando se presenta un shock tendrán más dificultades para superar sus efectos. En vista de que esos hogares tienden a ser los más necesitados, esto genera un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad. Por consiguiente, las intervenciones orientadas a mejorar la capacidad de los hogares pobres para ahorrar y tener acceso a los mercados financieros, así como su acceso a medidas eficaces de protección social, pueden contribuir bastante a romper ese círculo vicioso.

46. Para dotar a los pobres de los mecanismos para ayudarse a sí mismos cuando se presentan shocks se requiere intervenciones destinadas a ampliar su base de activos, aumentar su acceso a los servicios e instrumentos financieros y facilitar el uso de seguros de larga enfermedad o invalidez y de seguros de riesgos catastróficos. Además, las medidas de protección social del sector público para los pobres deben mejorar su focalización y su capacidad para reaccionar con rapidez a las crisis.

- **Ayudar a los pobres a ampliar su base de activos.** Aparte de las intervenciones destinadas a aumentar la productividad y los ingresos de los pobres, que ya han sido discutidas, el gobierno debe tomar medidas para mejorar el acceso a la vivienda y a la tierra y la seguridad de estos, que son con frecuencia los activos más valiosos de los pobres. Aumentar el acceso a viviendas adecuadas en las áreas urbanas y promover la titulación de la tierra y la vivienda tanto en las áreas urbanas como en las rurales les permitiría a los hogares pobres usar esos activos como garantías para la obtención de créditos en caso de necesidad. La titulación también contribuiría en mucho a la activación de los mercados de vivienda y terrenos, que actualmente tienen un volumen muy escaso de operaciones, especialmente en las áreas rurales, y por ende elevaría el valor de esos activos para el momento en que la liquidez sea necesaria. Otra opción es mejorar las transferencias públicas a los pobres por medio de un programa de transferencia condicionada de dinero, un paso que el Perú ya está considerando (véase el cuadro 5.3 del informe principal). Esos programas logran el doble objetivo de proporcionar un alivio de corto plazo a la pobreza y promover las inversiones en capital humano a mediano plazo.
- **Aumentar el acceso a los servicios financieros.** Se podría salvar la brecha que existe entre los pobres y el sistema financiero mediante la expansión de los servicios de cajero automático a las áreas pobres y el suministro de programas de introducción al tema financiero para los hogares pobres. También se podría lograr un mayor contacto entre los hogares pobres y el sistema bancario mediante la canalización a través de los bancos de los pagos que realizan los programas sociales, como se hace por ejemplo en Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano. También se pueden crear instrumentos financieros concebidos para los pobres, como las cuentas de ahorro que pagan intereses más bajos pero no exigen un saldo mínimo, o instrumentos de base comunitaria como los planes rotatorios de ahorro y crédito.
- **Facilitar el acceso de los pobres a un ingreso mínimo y a los seguros de riesgos catastróficos.** El acceso a un ingreso mínimo se puede suministrar en la modalidad de los programas temporales de asistencia social condicionada al trabajo, un ejemplo de los cuales es el programa “A Trabajar” del Perú, o en la forma de pensiones no contributivas en el caso de personas mayores o discapacitadas, una opción cuya sostenibilidad fiscal se tendría que estudiar cuidadosamente antes de su implementación. Los hogares pobres pueden tener acceso a seguros de riesgos catastróficos a través del gobierno o de proveedores privados. Aunque el suministro de seguros de desastre por el sector privado es bastante común en los países desarrollados y entre los hogares acomodados, la liquidación irregular de los siniestros, la carencia de títulos de propiedad de las viviendas y las tierras y la vivienda de calidad inferior hacen que sea difícil asegurar a los pobres. Sin embargo, existen experiencias exitosas en este aspecto en áreas urbanas, como la de Manizales en Colombia, que pueden ofrecer lecciones útiles.
- **Aumentar el acceso de los pobres urbanos y rurales a programas eficaces de protección social.** La implementación de un sistema de pensiones no contributivas para los ancianos necesitados podría ayudar a prevenir el riesgo de pobreza en la tercera edad, sujeta a la limitación de sostenibilidad fiscal ya mencionada. Del mismo modo, los programas que entiendan los factores determinantes del riesgo de los jóvenes (las características individuales, las experiencias de la familia, y los efectos que tengan los pares y el vecindario) y que hagan énfasis en la prevención (por ejemplo, que minimicen el riesgo para el ingreso futuro por medio del suministro de incentivos para terminar la educación secundaria), pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad y el riesgo entre los jóvenes. Además, los programas de búsqueda de empleo y colocación laboral y los servicios de guardería infantil para las madres pobres

pueden aumentar la participación en el mercado laboral entre los hogares pobres, especialmente los de las áreas urbanas. En el sector rural, intervenciones como la introducción de nuevas semillas y variedades de pastura y la oferta de capacitación agrícola básica pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y los niveles nutricionales en épocas de crisis.

### **Movilidad social**

47. La movilidad social, medida como la relación entre las características de los padres y los hijos y representada por la educación y la movilidad ocupacional, es baja y persistente en el Perú. Los recientes aumentos en la movilidad han sido el resultado de avances generales en los logros educativos y de cambios en la estructura productiva de la economía, en lugar de ser el resultado de una mayor igualdad en las oportunidades educativas y económicas, y han estado concentrados en la mitad de la distribución (del ingreso).

48. Esto tiene implicaciones importantes para la adopción de políticas en un país en el que los niveles de desigualdad todavía son elevados. El hecho de que la mayoría de los avances hayan sido impulsados por aumentos generales en el acceso muestra que las medidas que eleven la oferta, como la construcción de escuelas y el aumento del número de maestros, han sido eficaces para atraer a más niños hacia la escuela y mantenerlos en ella. Por otro lado, las evidencias de un escaso avance en relación con la “democratización de la educación” indican que hay espacio para tipos alternativos de intervenciones que intenten transformar directamente la relación entre antecedentes socioeconómicos y culturales por una parte y logros educativos por la otra; es decir, intervenciones que estimulen la demanda, como las becas basadas en el ingreso, las transferencias condicionadas de dinero y las intervenciones que enfrenten diferencias culturales, como la educación bilingüe (que ya se comentó). Dado que la exclusión social sigue siendo un problema para ciertos grupos, enfrentar el problema de la movilidad social, por medio de la promoción de la movilidad educativa, se convierte en una prioridad.

## **OPPORTUNITIES FOR ALL: MAIN MESSAGES AND POLICY RECOMMENDATIONS**

1. Peru faces high levels of poverty and inequality. In 2004, just over half of Peru's population was poor and about 20 percent were extremely poor. Although regional comparisons are difficult due to the use of different poverty lines across countries, Peru's poverty levels are below those of Ecuador and Colombia, but above those of Argentina and Brazil based on a US\$2/day poverty line. Poverty levels are significantly higher in rural areas, while urban areas—most notably metropolitan Lima—are the most unequal. Inequality, measured by the Gini coefficient, stood at 0.43—below the Latin American average of 0.52, but still high by international standards.
2. Poverty has been slow to respond to the country's impressive economic growth in recent years. After improvements during the 1990s, poverty increased in the wake of the 1998 economic crisis, while extreme poverty remained stable. The economic recovery since 2001 has had a strong positive impact in reducing extreme poverty, but progress on poverty rates has been limited to rural areas.
3. A main focus of this report is to explain why growth has not translated into more rapid poverty reduction. The first reason is simply that poverty reduction takes time, particularly considering the pattern of economic volatility in Peru over the past several decades, which makes businesspeople reluctant to invest in job-creating endeavors. As well, in the wake of the high investment years in the 1990s followed by the 1998 crisis, many businesses have excess production capacity that is only now, after five years of growth, being worked out. Thus, the good macroeconomic management of recent years is beginning to show fruit in terms of poverty reduction and job creation, and this will likely accelerate if the government keeps in place sound macroeconomic policies.
4. This report also points to a number of obstacles that inhibit economic growth from leading to greater poverty reduction in Peru, and which should be addressed by government policy reforms. Growth has been focused on natural resource extraction industries, which are highly capital-intensive and generate few jobs, and in the rural agricultural and urban informal employment sectors, which are characterized by low productivity and, therefore, low wage growth. Strengthening the linkage between growth and more, better-paid jobs requires micro-level policy interventions to increase incentives to formal-sector employment and diversify economic activity into more labor-intensive areas, such as non-traditional exports. While this diversification has begun—as evidenced by the rapid growth of non-traditional exports in recent years—further policy reforms can help this process along. These reforms should be accompanied by measures to boost human capital and access to public services by the poor, thereby increasing equity in economic opportunity.

### ***The nature, distribution and evolution of poverty***

5. In 2004, just over half the Peruvian population was in poverty,<sup>4</sup> while about one-fifth was in extreme poverty (see Table 1). Poverty is significantly higher and deeper in rural compared to urban areas. Rural poverty stands at 72 percent and extreme rural poverty is 40 percent, while in urban areas the rates are 40 percent and 8 percent, respectively. Poverty is also higher and deeper in the Sierra and the Selva compared to the Costa.<sup>5</sup> Most of the regional variation in poverty rates can be attributed to

---

<sup>4</sup> This report bases poverty rates on consumption as opposed to income, because consumption tends to stay more stable over the course of a year, and also because consumption tends to be reported more accurately than income on household surveys.

<sup>5</sup> Peru is commonly divided into three geographic regions: “Sierra” (mountains), “Selva” (jungle), and “Costa” (coast).

variation in household characteristics and in access to basic services and road infrastructure, rather than to geographical differences, such as altitude and temperature. In other words, observationally equivalent households have similar probabilities of being poor irrespective of the geographic characteristics of their region of residence. Inequality as measured by the Gini coefficient is .43 nationally, but is lower in rural areas, especially the rural Costa, and highest in Lima.

**Table 1: Poverty indicators in 2004**

	Poverty			Extreme poverty			Gini
	Headcount	Gap	Severity	Headcount	Gap	Severity	
<b>National</b>	51.6	18.0	8.4	19.2	5.3	2.1	0.43
<b>Area of residence</b>							
Urban	40.3	12.4	5.3	7.9	1.8	0.7	0.39
Rural	72.5	28.3	14.1	40.3	11.7	4.8	0.32
<b>Geographic region</b>							
Urban Costa	37.1	10.6	4.5	6.2	1.4	0.5	0.34
Metropolitan Lima	36.6	10.4	4.1	3.4	0.6	0.2	0.40
Rural Costa	53.5	16.4	7.0	14.6	3.1	0.5	0.32
Sierra	67.7	27.2	13.9	36.5	10.9	4.5	0.39
Selva	59.5	19.7	8.8	26.4	6.3	2.2	0.36

*Source:* Authors' calculations using data from ENAHO 2004 (INEI)—Annual sample covering the period January to December 2004.

6. Poverty increased significantly as a consequence of the 1998 economic crisis and has remained stable around its new post-crisis level afterwards, while extreme poverty was unaffected by the crisis and has improved since 2001. These findings suggest that while poverty has been slow to react to economic growth, this reaction has begun and it has had the greatest impact on the poorest of the poor.

7. The evolution of the national poverty rate, however, hides important differences across urban and rural areas and across regions. While poverty rose between 1997 and 2000 in both urban and rural areas, it remained stable in the former but declined in the latter between 2001 and 2003 (see Table 2). Similarly, after generalized increases across regions due to the crisis, poverty continued to increase slightly in Lima, while it improved in the Selva and remained stable in the rest of the country.

**Table 2. Percent of Population Below Poverty Line, 2001–04**

Geographic Zone	2001	2002	2003	2004
<b>Urban</b>	<b>42.0</b>	<b>41.0</b>	<b>39.5</b>	<b>40.3</b>
<b>Rural</b>	<b>77.1</b>	<b>77.7</b>	<b>75.7</b>	<b>72.5</b>
<b>National Total</b>	<b>54.3</b>	<b>53.8</b>	<b>52.2</b>	<b>51.6</b>

*Source:* Author's calculation using data from ENAHO 2001-2004 (INEI).

Data for 2001 and 2002 correspond to the last quarter.

Data for 2003 correspond to May-December.

Data for 2004 correspond to January-December.

**Table 3. Percent of Population Below Extreme Poverty Line, 2001–04**

Geographic Zone	2001	2002	2003	2004
<b>Urban</b>	<b>10.2</b>	<b>9.4</b>	<b>8.9</b>	<b>7.9</b>
<b>Rural</b>	<b>49.8</b>	<b>51.7</b>	<b>45.9</b>	<b>40.3</b>
<b>National Total</b>	<b>24.1</b>	<b>24.2</b>	<b>21.9</b>	<b>19.2</b>

*Source:* Author's calculation using data from ENAHO 2001-2004 (INEI).

Data for 2001 and 2002 correspond to the last quarter.

Data for 2003 correspond to May-December.

Data for 2004 correspond to January-December.

8. By contrast, the evolution of extreme poverty was similar across urban and rural areas and across regions during this period. Extreme poverty remained stable in 1997–2000, and improved steadily in 2001-2004 (see Table 3). Improvements in extreme poverty were concentrated in rural areas and among the poorest departments, including Ayacucho, Apurimac, Cuzco y Cajamarca. Significant improvements can also be seen in the poverty gap and severity during this period, which declined from 20.9 to 18.5 and from 10.7 to 8.9, respectively, during 2001-2004.

9. Poverty as measured by the Unsatisfied Basic Needs index (UBN) has declined steadily during the last 10 years as access to basic services and infrastructure expanded. The fraction of the population with at least one UBN has fallen from 57 in 1993 to 40 percent in 2003. Progress has been significant in both urban and rural areas, as the UBN has declined from 42 to 25 and from 90 to 71 percent in urban and rural areas respectively during this period. Most of this decline, however, took place during the 1990s, before public investment levels were cut significantly, leading to a slow-down in progress on access to basic services.

10. The divergence between the evolution of monetary and more structural, non-monetary measures of poverty during a period of significant economic turmoil is not exclusive to Peru. Ecuador had a similar experience during the 1998/9 crisis and immediately after the 2000 dollarization, when monetary poverty increased significantly as a consequence of the economic downturn but the UBN index continued to decline along its long-term trend.

### ***Growth and Poverty: An Overview***

11. The relationship between economic growth and poverty is weaker in Peru than in other countries in the world. That is, Peru needs to grow faster than other countries to lower poverty or even to prevent it from increasing. In recent years this weak relationship between growth and poverty has been a direct consequence of the nature of economic growth in Peru, which has not been sufficiently broad-based, due to four factors. First, growth in per capita terms was relatively slow during 1997-2004. That is, although the economy grew, it could not keep up with population growth. Income and consumption per capita declined by -1.6 and -14 percent respectively during this period according to data from the *Encuesta Nacional de Hogares* (ENAHO).<sup>6</sup>

12. Second, growth was biased towards sectors with high capital intensity and low demand for labor, such as mining, or towards sectors with low labor productivity and wage levels, such as agriculture, although more recently employment levels are now growing in other sectors as well, such as textiles and non-traditional exports. The mining and agricultural sectors grew at annual rates of 7.6 and 3.5 percent during 1997-2004. During this period employment in the mining sector grew by 3.6 percent, while employment in the agricultural sector increased by 4.6 percent. Similarly wages grew at an annual rate of

<sup>6</sup> This contrast with data from national accounts that shows that GDP per capita grew by 2.5 percent during the same period. However, poverty is measured using the ENAHO.

12.4 percent in the mining sector, compared to a decline of 1.8 in the agricultural sector. Wage growth in the mining sector, however, is unlikely to have benefited the poor, given the composition of the labor pool employed in the sector, which tends to be relatively skilled.

13. Third, growth has historically been highly volatile. Until the 2001-2005 period, since 1965 Peru had never enjoyed more than four consecutive years with growth rates above 3.5 percent, while it has had 13 years of growth rates below 2 percent and seven years with negative growth rates. Volatility in turn has translated into high levels of uncertainty among employers and other economic agents, undermining incentives to invest and hire new workers. This legacy of volatile growth is gradually being overcome through the government's prudent macroeconomic management and disciplined fiscal policies.

14. Fourth, investment and employment creation in Peru have been low because there is a significant amount of excess capacity in the productive system resulting from the 1998-99 economic downturn. The use of installed capacity has increased since 2000, but there is still a significant share that is currently underutilized. Approximately 30 percent of employers declared to be using 60 percent or less of their business' installed capacity in 2003, down from 37 percent in 2000, while 38 percent declared to be using more than 80 percent, up from 19 in 2000. The latest available data indicates that average usage of installed capacity stood at 74 percent in October 2005. Similarly employers appeared wary about hiring new workers. In 2003, 15 percent of employers declared to be willing to hire new workers and over 20 percent declared to be willing to fire existing ones, compared to 10 and 30 percent respectively in 2000.

15. As a result of the last three factors listed above—economic volatility, growth in capital-intensive sectors, and excess capacity—employment generation although positive has been insufficient and investment rates have remained low, and as a consequence growth has failed to benefit the poor in urban areas. Although employment in firms with more than 10 employees has recovered since 2000, it still remains below pre-crisis levels. Moreover the overall employment rate has remained constant, or even declined slightly since 2000, at the same time that the composition of employment has shifted towards higher informality. The number of hours worked has also increased slightly, suggesting that labor needs may have been covered through more intensive use of already employed workers rather than through new hires. Similarly, although investment levels have increased in real terms since 2003, investment rates have been declining steadily as a percentage of GDP since 1998.

16. The analysis above indicates that macro-level policies to maintain and strengthen economic growth, and to reduce uncertainty can ensure that economic growth is not only sustainable but contributes to poverty reduction. These macro policies are largely in place and should be continued. However, to further strengthen the link between growth and poverty reduction, they must also be complemented by micro-level reforms that will offer greater incentives to invest and hire new workers in both urban and rural areas, and also to raise the level of human capital in the workforce and equalize economic opportunities. These issues are discussed below.

### ***Economic opportunities for the urban poor***

17. Recent improvements in average urban employment and wage levels have failed to translate into lower urban poverty rates because they have been concentrated among formal, more educated workers, employed in larger firms, and have not extended to the informal sector where most of the poor are employed. Overall employment (total number of workers) increased by an annual average of 4 percent between 2000 and 2004. However, because the labor force participation rate also increased, the overall employment rate remained constant or even declined slightly during this period. Wages of managers and white collar workers in the formal sector increased (on a wage index with 100 as the base) from 117 to 158 and from 94 to 104, respectively, between 1997 and 2004, compared with a change from 86 to 89 among blue collar workers.

18. The lack of employment and wage gains for the poor has been aggravated by weak linkages between large and small firms which have prevented growth among the former from trickling down to the latter. In 2004, 62 percent of all large firms sold at most 20 percent of their production to micro and small firms and 46 percent bought at most 20 percent of their inputs from these same firms, compared to 1.2 and 4.1 percent that sold or bought more than 80 percent of their production and inputs, respectively, to and from micro and small firms.

19. Future declines in urban poverty will depend on the capacity of the urban economy to generate more productive, well-paid jobs, particularly in those sectors that employ the poor. The rest of this section analyzes and offers policy recommendations to tackle existing constraints to urban employment creation by large, medium and small firms, paying special attention to labor market rigidities and the role of labor legislation. Moreover, because most of the urban poor are employed in small, informal businesses, it also examines and makes recommendations on incentives for informal firms to formalize themselves and the determinants of productivity of informal activities.

### **Removing Constraints to Urban Employment Creation**

20. Twenty-five percent of all manufacturing firms interviewed in the Peru Investment Climate Survey (World Bank, 2003) declared that, if faced with no constraints, they would like to increase the number of permanent workers they employed, compared with less than 5 percent that would decrease it, and 70 percent that would maintain it at its current level. The reasons given for the difference between actual and desired hiring and firing vary somewhat by firm size. It is clear, however, that legislated non-wage labor costs, firing costs and, to a lesser extent, uncertainty about future demand for the firm's products constitute the key reasons for this difference.

21. On paper, permanent employment conditions in Peru are good and protection is high, compared to other countries in the region and the world. For instance, average firing costs in 1999 were estimated to be equal to 13.8 average monthly wages, down from 15.0 in 1987, but still significantly higher than the regional average of 5.5 or the English-speaking industrialized countries average of 1.5. Similarly the legislation protects labor relationships and, to a lesser extent, access to social security. These regulations, however, are relatively easy to avoid by using temporary rather than permanent contracts to hire new workers, or by operating in the informal sector. For instance temporary and hourly employment represents 20 percent of all private sector salaried employment and 50 percent of all contract-based employment in Metropolitan Lima.

22. As a result, labor markets in Peru are *de facto* flexible, although this flexibility comes at the cost of low and unevenly distributed employment protection and access to social security. Only 18 percent of all urban employment and 52 percent of all salaried employment is hired in full compliance with Peruvian labor regulation, compared to 40 and 60 percent respectively in LAC. Similarly non-compliance with minimum wage equals just under one quarter of the relevant population in Peru, while it is 10 percent in Latin America and the Caribbean (LAC). This dichotomy between high levels of protection *de jure* and low levels of protection *de facto* is common to other countries in the region where enforcement is weak and the incidence of informality is high.

23. The impact of labor legislation extends beyond formal permanent employment to affect overall employment levels and composition, as has been extensively documented in the literature on Peruvian and other labor markets. To a large extent these patterns result from differences in wage and non-wage costs between permanent employment and temporary (and informal) employment. Two measures that would reduce these differences without increasing the relative cost of formal employment are:

- **Reduce firing costs to increase incentives to hire.** Firing costs could be reduced in a number of ways. The most drastic approach would call for a reduction in severance payments. This measure could be applied only to new contracts or, alternatively, compensation for workers hired under the previous regime could be considered. Softer approaches could include an increase in trial periods for new workers and a more flexible use of “economic reasons” as a cause for firing.
- **Reduce non-wage costs.** Peru is among the countries in the region with the most generous legislation in terms of paid vacations, together with Brazil and Panama. This is not only very costly to employers (especially considering low labor productivity), but only a small percentage of workers actually enjoys the vacation period, suggesting that at current income levels workers are willing to sell leisure time for additional income. A more flexible approach could be to make vacation a function of the worker’s experience or tenure and, hence, of labor productivity.

### **Providing Incentives for Formalization**

24. Peru’s high level of informal employment is costly for households, firms and the government. Low productivity among informal businesses translates into lower earnings for those employed in the sector—average hourly labor income in the informal sector is 50 percent below that of the formal sector, even when similar workers in similar jobs are compared. Informal workers also lack access to employment-linked social protection, such as health and pension benefits or severance payments in the event of job loss. Although some of these workers may have voluntarily foregone such benefits in exchange for higher wages or more flexibility, more than 50 percent of the poor working in the informal sector do so involuntarily, according to surveys. Informal firms also face a number of costly obstacles, including limited access to credit, business associations, and government programs promoting economic activities and exports. From the government’s perspective, non-compliance with labor and sales taxes among informal firms has a negative impact on fiscal revenues.

25. High levels of informality and low levels of formal permanent employment creation can be attributed to slow and costly business registration procedures, complex tax filing procedures for businesses, and inflexible labor regulation (particularly onerous on small firms). Policies directed at lowering (permanent) employment costs were discussed above. Other interventions aimed at providing incentives for formalization of small business and increasing their access to credit could include streamlining of:

- **Registration procedures for small firms.** A reduction of red tape to bring the cost of registration procedures in line with those of close competitors in and outside the region will make it easier for firms to comply with these requirements. Recently approved legislation to implement a special, simplified registration regime for micro and small firms and to allow these firms to pay lower contributions to the pension and health systems constitutes a step in this direction. Unfortunately the actual implementation of this and other changes contemplated in the new law has so far not yield the desired effect, with only 3,500 existing informal firms having formally registered. It would be important to understand the reasons for the limited impact of these measures.
- **Tax filing mechanisms.** A special, simplified filing regime for micro and small firms already exists, but these and other firms could benefit from further simplification. For instance, filing on the basis of readily observable business characteristics and according to pre-determined tax tables could be considered. These systems make it easier to file taxes for firms that do not rely on fully formal, and often costly, accounting and even firms that interact with a large number of informal partners.

## **Increasing Productivity of Small Informal Businesses**

26. While promoting formality in the private sector should be a priority, it is also a reality that the informal sector is very large in Peru. Approximately half of the working urban poor are self-employed, all of them informally, and an additional 30 percent work for micro or small firms, many of which are also informal. Similarly 40 percent of all informal entrepreneurs (self-employed or otherwise) are poor, compared to 15 percent of formal entrepreneurs. Thus, identifying the determinants of the productivity of informal activities and implementing policies aimed at increasing this productivity are key in order to help the urban poor step out of poverty.

27. There is significant variation in the productivity of small, informal businesses, where productivity is measured as value added per worker. This variation can be attributed to differences in entrepreneur, worker and firm characteristics. As a result, lower levels of productivity among poor entrepreneurs and, consequently, lower wages among their employees can be explained by lower levels of education of both employers and workers, lower levels of market integration and lower access to basic infrastructure.

28. Differences between poor and non-poor entrepreneurs in terms of business practices and characteristics are not the product of independent factors but rather are inter-related. For instance the use of market-oriented practices, and access to capital and infrastructure are correlated with business location. Businesses that operate out of a commercial locale are more likely to use some form of accounting and to employ a larger share of paid workers than businesses that operate in the street or out of the entrepreneur's home. In addition access to machinery and other tools is higher among businesses in commercial or non-commercial locals than among those run in the street, while the use of a vehicle is much higher among the latter—partly due to its use as a substitute for a proper local. Finally, running a business from a commercial local is correlated with higher access to phone and water services.

29. Higher levels of productivity of informal self-employment and small businesses could then be achieved by:

- **Increase the level of skills of both entrepreneurs and salaried workers.** General increases in the skill level of the labor force can be achieved by investing in formal education (discussed in paragraph 40 below) and/or by improving the relevance and coverage of the training system. Training does not need to be provided by the public sector, but rather incentives can be put in place by the government for firms to contract the desired training with private, and properly accredited, providers. The existing ProJoven program, which provides training for young workers, could be extended to cover other demographic groups.
- **Increase access to commercial locales and the use of market-oriented practices.** Commercial spaces for small businesses in markets or other locations could be offered to those operating in the street in exchange for a rental (leasing) fee. This fee can be made to increase over time to both facilitate early investment and reflect potential future gains in productivity. Increased access to such spaces would serve as a platform for the economical provision of basic infrastructure and business services such as management and accounting practices, simplified access to credit, and legal services, which in turn translate into higher productivity. It would also contribute to the decongestion of those streets and areas where these businesses would otherwise operate, easing traffic and decreasing hazards.

### ***Economic opportunities for the rural poor***

30. Rural households obtain most of their income from agricultural activities, but important differences exist between poor and non-poor households in terms of their income-generating strategies. Poor households tend to rely on agriculture exclusively, while non-poor households tend to also engage in non-agricultural activities. Moreover, poor households are more likely to rely on a single source of income, while non-poor households are better able to diversify income risk by not relying exclusively on one particular source. Roughly half of all rural households obtain all income from self-employment in the agricultural sector, while the rest combine agriculture with other types of work. Poverty rates are significantly higher among those employed in the agricultural sector (80 percent) than among those employed in the non-agricultural sector (60 percent).

31. Most of the variation in rural household income is explained by variation in non-agricultural income from salaried employment. Furthermore, the share of agricultural income declines as total income increases. Although these stylized facts seem to suggest that non-agricultural employment provides an exit out of poverty, in reality most rural households tend to obtain income from both the agricultural and non-agricultural sectors—i.e. they rely on income-generating strategies rather than on particular sectors or activities. A household's ability to implement a profitable income-generating strategy determines its poverty status.

32. Participation in these income-generating strategies is a function of household characteristics and endowments. Better household endowments (such as higher education) and access to infrastructure and public services allow households to use strategies that include non-agricultural activities, while ownership of agricultural assets and lack of liquidity make it more costly for households to abandon strategies that include agricultural activities.

33. At the household level, both agricultural productivity and labor income are positively correlated with human capital (such as higher education), access to credit and to basic services, telecommunications and road infrastructure. At the regional level the returns to agricultural and salaried activities depend on the deepness and dynamism of regional markets and on overall levels of productivity. Population density and access to infrastructure are higher in the Costa than in other areas, despite important improvements during the 1990s in the Sierra and the Selva. Both factors could potentially contribute to create more integrated and dynamic markets in rural areas, as well as to better connect rural and urban areas. Therefore, investments aimed at improving access to assets, services and markets in those areas that are lagging behind must be undertaken in order to overcome regional differences.

34. Three important issues must be kept in mind when assessing policy options for the rural sector. First, the nature of rural poverty is heterogeneous and varies significantly across regions, so that interventions and projects need to take into account local specificities to ensure maximum effectiveness. Second, because land is scarce relative to the population it has to support and agricultural productivity is low, many of those currently employed in agricultural activities will have to dramatically improve their productivity or abandon agriculture in order to escape from poverty. This implies that a rural development strategy for Peru must be multi-sectoral and consider the interaction between agricultural and non-agricultural activities. Third, it is important to note that there already exist several programs in rural areas that support interventions in the areas identified above and that provide a structure through which the government can work towards the goal of rural inclusive growth. These programs, however, suffer from several problems that need to be addressed if further interventions are to be effective.

35. With the above considerations in mind, three key areas require government action if the rural poor are to benefit from the economic opportunities generated by overall economic growth:

- **Integrate rural areas into national markets to increase economic opportunities.** The most obvious actions to facilitate contacts between agents and the transport of merchandise between rural and urban areas are simply to improve the road network, particularly secondary and tertiary road systems, to allow producers to get their products to market quickly and inexpensively, and to invest in telecommunications in rural areas, to allow rural dwellers to have timely access to relevant market information. The public sector can also take actions to facilitate knowledge and technology transmission from urban to rural areas, and to develop stable economic relationships that ensure a constant demand of agricultural and non- agricultural products for industrial processing and/or exports, and create incentives for producing in bulk.
- **Improve access to credit among rural producers.** Rural credit is restricted by the difficulties of many producers, particularly those in small farms, to comply with the administrative and guarantee requirements of financial institutions. As a result most existing credit is informal, or provided by small loans and savings cooperatives. These cooperatives need to be strengthened and so do other institutions with similar goals, such as women’s credit groups. Credit regulations need to be modified to allow for the use of family assets, such as machinery and livestock, as collateral, while taking care of not increasing credit risk and defaults by complementing increased access with better monitoring. At the same time efforts to increase land titling should continue. Provisions should also be made to account for the high prevalence of communal property of land among the indigenous population, and the negative impact that this may have of the capacity of the individuals in these communities to access credit.
- **Increase human capital levels in rural areas.** Improving educational levels and standards in rural areas can be achieved through a series of interventions including: (i) expanding bilingual education through the provision of adequate teaching and learning materials and the recruitment and training of Quechua-speaking teachers; (ii) expanding secondary education, either through formal schooling or through distance learning; and (iii) creating incentives for school attendance through conditional cash-transfer programs or improvements in the feeding and nutrition programs offered in schools (a more detailed discussion on the issue of education is provided in paragraph 40 below). Technical assistance can also be improved. Some public extension services are provided by INCAGRO, PRA and FONCODES, but a large number of small farmers and the rural poor are still excluded due to their high cost. Further efforts to support the provision of demand-driven technical assistance, accompanied by marketing and managerial assistance are then necessary.

### *Access to public services and institutions*

36. Access to public services is a cross-cutting issue, essential to help the poor build human capital and also to protect the vulnerable, both in rural and urban areas. It is also an area directly susceptible to policy choices, and is hence a likely target for improvements to help improve links between economic growth and poverty reduction. Access to public services such as health care, education, and social protection is low among the poor, among indigenous groups, and in rural areas. The poor are also less likely than the non-poor to come in contact with various public institutions, ranging from central and local government offices to public banks to the judiciary system.

37. This report does not offer an in-depth analysis of the education, health and social protection sectors (such discussion can be found in Peru: Accountability in the Social Sectors, 2005), but instead notes some of the main issues in these areas, specifically as they relate to the problem of improving the human capital of workers seeking to pull themselves out of poverty.

38. The **education sector** exhibits a number of critical weaknesses that reduce its impact on the poor, in both urban and rural areas. On a broad level, many poor people find the opportunity cost represented

by education to be not worth it, reducing the demand for education. Because education quality is low, and opportunities available after finishing school to be limited, many families prefer to have their children work and earn extra income, even if only a small amount, rather than attend school. This is particularly true in rural areas, which are underserved by good teachers who prefer to work in urban areas. As well, teacher absenteeism is very high in rural areas. Indigenous school attendance is especially low, in good part because adequate bilingual/bicultural curricula for the indigenous population are not sufficiently available. Another problem, also more pronounced in rural areas, is the limited supply of pre-school and secondary school, which have low enrolment rates.

39. Increasing the quality and coverage of education will require demand- and supply-side policies such as:

- **Promote increased demand for education.** Increases in the demand for education can then be induced by effectively lowering its costs (both direct and opportunity costs) through conditional cash-transfer (CCT) programs or scholarships, and through the implementation of flexible schooling schedules that allow children and youngsters to engage in other activities during the day. Peru has recently launched a CCT, *Juntos* (see Box 5.3 in the main report for details), and could learn from similar experiences in the region such as *Bolsa Familia* in Brazil, *Oportunidades* in Mexico, and *Bono de Desarrollo Humano* in Ecuador.
- **Improve the allocation and quality of teachers.** Incentives schemes aimed at increasing teacher attendance have been implemented in pilot form in rural areas. These schemes should be expanded to the national level and complemented with the provision of teacher training and materials, particularly in the areas of bilingual and multilevel education. It will also be important to ensure that the decentralization process does not hinder the capacity of the authorities to manage the sector's human resources effectively and efficiently.
- **Improve the supply and quality of bilingual education.** To improve school attendance by indigenous students, especially indigenous girls, increase the number of teachers trained in bilingual and multi-level education, and develop and distribute the relevant school materials to these schools. Looking ahead, efforts towards the elimination of cultural barriers to access should take advantage of the increased accountability of the sector towards local authorities and users brought about by the decentralization process.
- **Increase the supply of pre-school and secondary education.** Improvements in the supply of pre-school education can be achieved through non-formal schooling modalities such as women-operated child education centers, which receive training and financial support from the government in exchange for the provision of basic education services. Improvements in the supply of secondary education can be obtained through alternative, more flexible schooling modalities, such as distance learning.

40. The health sector also faces both demand- and supply-side obstacles to having a greater impact improving the lives of the poor. The *Seguro Integral de Salud* (SIS), which eliminates user fees by reimbursing public providers on a fee-for-service basis for all variable costs incurred during the provision of a basic benefit package (mainly essential drugs and medical supplies), has been an important step in improving access of the poor to basic health care, but cost is still a problem for many poor people. The indigenous population is also underserved by the health care system, in part because not all health clinics are sensitive to cultural issues related to health care for the indigenous. Administrative issues are also a problem: health services are provided by different suppliers in Peru, including the Ministry of Health (MSP) and the ESSALUD. The existence of multiple providers with different mandates can potentially cause inefficiencies in the allocation of resources and in the use of existing capacity.

41. As is the case with education, increasing the quality and coverage of health services requires demand- and supply-side interventions such as:

- **Increase the demand for health services by lowering costs for the poor.** While SIS has been an important innovation, further efforts are needed to reduce direct and opportunity costs for health care for the poor. Making health services more accessible to the poor and particularly to those who are more vulnerable among them, such as mothers, infants and the elderly, should be a priority. SIS should also reduce excessive resource allocations to tertiary care, and focus on the primary and secondary levels. The government should consider expanding subsidized services and/or instituting a conditional cash transfer program related to health care.
- **Reduce cultural barriers in health care.** Better accommodating the cultural expectations and beliefs of indigenous people within the health system can eliminate or at least mitigate the impact of cultural barriers. The adoption of the CLAS model in 1994, based on the participation of local communities in the planning and management of primary health care centers, has constituted an important move in this direction, and should be expanded.
- **Increase the efficiency of and coordination among public health providers.** In order to increase efficiency in the health system, the MINSA has signed a series of management agreements with regional health authorities. These agreements link resources to performance and outcomes. Looking ahead, the main challenges regarding the management agreements include the monitoring and publication of performance results. In addition, in order to maximize the use of existing capacity the MSP has sought better coordination with ESSALUD. This has proved politically difficult, but efforts should continue. This will be particularly important in an increasingly decentralized environment where the risk of fragmentation in the system may rise significantly.

### ***Exposure to Risk and Social Mobility***

42. Low productivity, low income levels and limited economic opportunities are not the only barriers the poor must surpass. Restricted capacity to hedge against risk through income diversification and to save makes the poor more vulnerable to shocks. Similarly low levels of social mobility, measured as the correlation between parental background and children's outcomes, tend to perpetuate existing inequalities in terms of income and endowments.

### **Risk and vulnerability**

43. Approximately 20 percent of all households reported that they suffered a shock in 2003. Both poor and non-poor households were subject to shocks and were likely to lose income and assets as a consequence of these shocks. Economic shocks were more prevalent in urban areas, while natural disasters were more frequent in rural areas. In addition, within urban and rural areas, poor households were more likely to experience natural disasters and accidents, while non-poor households were more likely to suffer economic shocks.

44. In coping with shocks, poor households tended to use behavioral strategies, such as increasing labor supply or cutting down consumption, while non-poor households were more likely to rely on asset-based strategies, such as reducing savings, or market-based strategies, such as requesting a loan or cashing an insurance policy.

45. The strategies implemented by the poor were less effective than those of the non-poor in helping households overcome the impact of shocks. There are limits to the effectiveness of the behavioral strategies used by the poor since individuals can only work so many hours and since it is difficult to bring

consumption under the subsistence level. Households that are closer to these limits at the time of a shock will find it harder to overcome its effects. Because these households tend to be the neediest, this creates a vicious circle of poverty and vulnerability. Consequently, interventions aimed at increasing poor households' capacity to save and to access financial markets, as well as their access to effective safety nets can go a long way in breaking this vicious circle.

46. Enabling the poor help themselves in the face of shocks will require interventions aimed at broadening their assets base, increasing their access to financial services and instruments, and facilitating the use of income or catastrophe insurance. Further, public-sector safety nets for the poor should improve targeting and their ability to react quickly to crises.

- **Help the poor broaden their asset base.** Apart from interventions directed at increasing the productivity and earnings of the poor (discussed above), the government should take measures to improve access to and security of housing and land, often the most valuable asset held by the poor. Increasing access to adequate housing in urban areas and promoting housing and land titling in both urban and rural areas would allow poor households to use them as collateral for credit if necessary. Titling would also go a long way in activating what are currently very thin housing and land markets, especially in rural areas, and thus increasing the value of these assets when liquidity is needed. A further option is to improve public transfers to the poor through a conditional-cash transfer program, a step Peru is current considering (see Box 5.3 in the main report). These programs serve the double objective of providing short-term poverty alleviation and promoting medium-term human capital investments.
- **Increase access to financial services.** Bridging the gap that exists between the poor and the banking system could be done by expanding ATM services to poor areas, and by providing financial literacy programs for poor households. Increased contact between poor households and the banking system could also be achieved by channeling social program payments through banks, as is done for example in Ecuador in the case of the *Bono de Desarrollo Humano*. Special financial instruments catering to the poor could also be created, for example savings accounts that pay lower returns but do not require a minimum balance, or community-based instruments such as rotating saving and credit schemes.
- **Facilitate access to income and catastrophic insurance for the poor.** Income insurance can be provided in the form of temporary workfare programs, of which Peru's *A Trabajar* is an example, or as non-contributory pensions in the case of older or disabled individuals—an option whose fiscal sustainability would have to be carefully examined prior to its implementation. Involving private insurance companies may be possible. Poor households can access catastrophic insurance through the government or through private providers. Although provision of disaster insurance by the private sector is fairly common in developed countries and among well-off households, irregular settlements, lack of housing and land titles and sub-optimal housing makes the poor hard to insured. There exist, however, successful experiences in this regard in urban areas, such as that of Manizales in Colombia, that can offer useful lessons.
- **Increase access to effective safety net programs for the urban and rural poor.** The implementation of a non-contributory minimum pension system for the needy elderly could help prevent the risk of poverty in old age, subject to the fiscal sustainability constraint mentioned above. Similarly programs that understand the determinants of youth risk (individual characteristics, family background, peer and neighborhood effects) and emphasize prevention (e.g., minimizing future income risk by providing incentives for secondary education completion) can help reduce vulnerability and risk among youth. Further, job search and placement programs and day care services for poor mothers can increase labor market participation among poor households, especially in urban areas. In the rural sector, interventions such as introducing new seeds and pasturing varieties

and offering basic agricultural training can help improve food security and nutritional levels in times of crisis.

### **Social mobility**

47. Social mobility, measured as the relationship between parental and children’s characteristics and proxied by education and occupational mobility is low and persistent in Peru. Recent increases in mobility have been the result of across-the-board gains in educational attainment and changes in the productive structure of the economy, rather than the result of higher equality of educational and economic opportunities, and have been concentrated in the middle of the (income) distribution.

48. In a country where inequality levels are still high, this has important policy implications. The fact that most progress has been driven by general increases in access shows that supply measures, such as school construction and a higher number of teachers, have been effective in getting and retaining more children in schools. On the other hand, evidence that little progress has been made regarding the “democratization of education” indicates that there is room for alternative types of interventions that directly attempt to transform the relationship between socio-economic and cultural background on the one hand, and education achievement on the other—that is, demand interventions, such as income-based scholarships, conditional cash-transfers, and interventions that address cultural differences, such as bilingual education (discussed above). Given that social exclusion continues to be a problem for certain groups, tackling the issue of social mobility, through the promotion of education mobility, becomes a priority.



## INTRODUCCIÓN

El Perú enfrenta altos niveles de pobreza y desigualdad, y la pobreza ha tardado en responder al impresionante crecimiento económico del país en los últimos años. El propósito fundamental de este informe es explicar porqué el crecimiento no se ha traducido en una reducción más rápida del nivel de pobreza. Este informe también señala una serie de obstáculos que impiden que el crecimiento económico lleve a una mayor reducción de la pobreza en el Perú, y que deben enfrentarse por medio de reformas de política gubernamentales. Este informe está estructurado de la siguiente manera: el Capítulo 1 presenta la pobreza y desigualdad actual y discute las tendencias de la pobreza y desigualdad para los años 1997-2004. El Capítulo 2 analiza la naturaleza del crecimiento económico y su impacto sobre la pobreza y desigualdad. El Capítulo 3 discute la naturaleza, distribución y evolución de la pobreza en el Perú en el periodo 1997-2003. Los Capítulos 4 y 5 se enfocan en los sectores productivos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente, y discuten políticas dirigidas a aumentar las oportunidades económicas para los pobres. Por último, el Capítulo 6 examina los temas de vulnerabilidad, evaluados como exposición a shocks; y exclusión, medidos como (la falta de) movilidad social y acceso a los servicios básicos, infraestructura e instituciones públicas.



## CAPÍTULO 1

### POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ, 1997-2004

1.1 El primer paso para un análisis completo de la pobreza, la desigualdad y sus determinantes, tanto en un contexto estático como dinámico, es establecer con claridad los hechos. ¿Cuántas personas son pobres o extremadamente pobres en el Perú? ¿Los niveles de desigualdad son elevados en relación a otros países en la región y en el mundo? ¿Cómo han cambiado la pobreza y la desigualdad con el paso del tiempo?

1.2 En este capítulo se presentan las cifras de pobreza y desigualdad que contribuyen a responder estas preguntas. La primera parte examina las cifras disponibles más actuales al respecto utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2004-05, mientras que la segunda parte discute las tendencias de la pobreza y desigualdad en el periodo 1997-2004. Debido a que la ENAHO ha registrado mejoras metodológicas significativas durante el transcurso de los años que cubre este informe, la segunda parte también presenta una breve discusión de aspectos metodológicos relacionados a la construcción de una serie de tiempo consistente de pobreza y desigualdad utilizando esta información.

1.3 El resultado principal de este capítulo puede ser resumido de la siguiente manera:

- La pobreza y la desigualdad son elevadas en el Perú. En 2004, el 51,6 por ciento de la población era pobre y el 19,2 por ciento extremadamente pobre. Aunque es difícil hacer comparaciones internacionales debido al uso de distintas líneas de pobreza en cada país, los niveles de pobreza en el Perú están por debajo de los de Ecuador y Colombia, pero por encima de los de Argentina y Brasil si se considera una línea de pobreza de 2 dólares por día. La pobreza y pobreza extrema son más elevadas en las áreas rurales que en las urbanas. También son más elevadas en la sierra y en la selva que en la costa. La desigualdad, medida con el coeficiente de Gini, fue de 0,43; por debajo del promedio regional pero por encima de los estándares internacionales.
- La pobreza aumentó en gran medida como consecuencia de la crisis económica de los años 1998-99 y ha tardado en responder al impresionante crecimiento económico de los últimos años. Entre los años 2001 y 2004, la tasa de pobreza nacional disminuyó de 54 a 51,6 por ciento. Por el contrario, la pobreza extrema y la desigualdad permanecieron constantes entre los años 1997 y 2000 y han mejorado notablemente desde entonces. Sin embargo, esta mejora es el resultado de la disminución en la pobreza rural exclusivamente.

#### ***Pobreza y desigualdad actual***

1.4 Para el propósito de este informe, la pobreza y la desigualdad fueron medidas con base en el gasto y no el ingreso de los hogares. Ello responde a varias razones; la más importante es que el gasto fluctúa menos que el ingreso durante el año y las personas tienden a reportar el gasto de una manera más exacta que el ingreso.

1.5 Las medidas de pobreza fueron elaboradas utilizando información de la ENAHO, administrada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Aunque la ENAHO no es la única encuesta de hogares representativa del país con información sobre el ingreso y el gasto, es la que proporciona la información más actualizada: 2003, comparada con el 2000, fecha de la última Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), administrada por Cuánto.

## Pobreza y desigualdad en el Perú en 2004

1.6 De acuerdo con la información proporcionada por la ENAHO de 2004-05,<sup>7</sup> más de la mitad de la población del Perú es pobre y casi la quinta parte es extremadamente pobre. Pero estas cifras esconden diferencias importantes entre las áreas rurales y urbanas, regiones y departamentos. La pobreza y pobreza extrema son significativamente más bajas en las áreas urbanas en comparación a las áreas rurales, y también lo son su profundidad, medida por la brecha de pobreza, y su severidad. Entre regiones, la pobreza es más baja en Lima Metropolitana y más alta en la sierra; se puede decir lo mismo de la pobreza extrema, y de la profundidad y severidad de la pobreza (véase la tabla 1.1). De igual manera, las tasas de pobreza y pobreza extrema varían significativamente entre departamentos. La pobreza y pobreza extrema son más elevadas en Huancavelica, 88 y 74 por ciento respectivamente, y más bajas en Madre de Dios, 20 y 5 por ciento respectivamente (véase el gráfico 1.1).

**Tabla 1.1. Indicadores de pobreza en 2004**

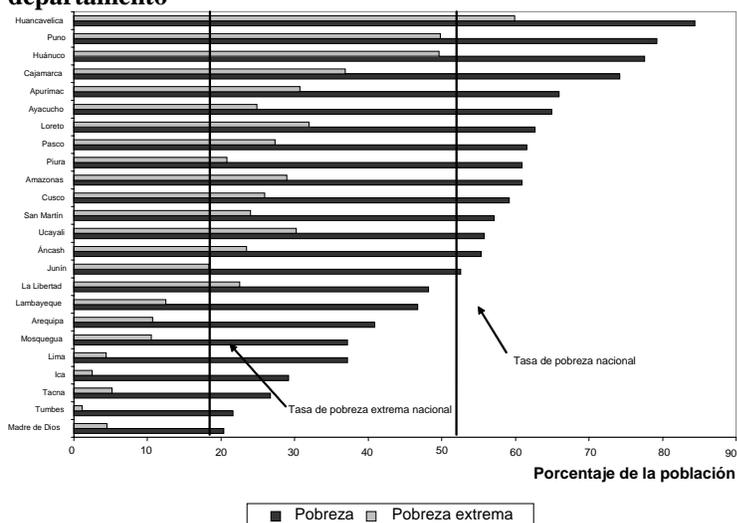
	Pobreza			Pobreza extrema			Coeficiente de Gini
	Tasa	Brecha	Severidad	Tasa	Brecha	Severidad	
<b>Nacional</b>	51,6	18,0	8,4	19,2	5,3	2,1	0,43
<b>Área de residencia</b>							
Urbana	40,3	12,4	5,3	7,9	1,8	0,7	0,39
Rural	72,5	28,3	14,1	40,3	11,7	4,8	0,32
<b>Región natural</b>							
Costa urbana	37,1	10,6	4,5	6,2	1,4	0,5	0,34
Lima Metropolitana	36,6	10,4	4,1	3,4	0,6	0,2	0,40
Costa rural	53,5	16,4	7,0	14,6	3,1	0,5	0,32
Sierra	67,7	27,2	13,9	36,5	10,9	4,5	0,39
Selva	59,5	19,7	8,8	26,4	6,3	2,2	0,36

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2004. Muestra anual para el periodo enero a diciembre 2004.

1.7 El nivel de desigualdad en el Perú es más bajo que el promedio regional, pero es elevado para los estándares internacionales (De Ferranti y otros 2004). Asimismo la desigualdad, al igual que la pobreza, varía significativamente entre las áreas urbana y rural, y entre regiones. Las áreas urbanas parecen ser ligeramente más desiguales que las áreas rurales, sobre todo debido a los elevados niveles de desigualdad en Lima Metropolitana. Entre regiones, la sierra y Lima Metropolitana muestran los niveles más altos de desigualdad (véase la tabla 1.1).

<sup>7</sup> Estas cifras miden pobreza y pobreza extrema en el periodo enero-diciembre 2004, usando información recolectada durante la ENAHO 2003-04 (mayo 2003 – abril 2004) y la ENAHO 2004-05 (mayo 2004 – abril 2005).

**Gráfico 1.1. Las tasas de pobreza y pobreza extrema varían según el departamento**



*Fuente:* Cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2004. Muestra anual para el periodo enero a diciembre 2004.

### ***Tendencias de la pobreza y desigualdad en el Perú, 1997-2004***

1.8 En esta sección se examinan los cambios en la pobreza y desigualdad en el periodo 1997-2004. Al elaborar tendencias de pobreza y desigualdad se debe tomar en cuenta que la ENAHO ha sido objeto de una serie de mejoras metodológicas durante los últimos años que hacen imposible comparar de manera consistente las cifras brutas de pobreza en el transcurso de los años. A continuación se describen brevemente los cambios metodológicos más significativos en la encuesta desde 1997 y se discute una serie de estrategias empíricas que pueden ser aplicadas para asegurar la comparación de la información a través del tiempo y el espacio. Luego se presentan y comparan las tendencias de pobreza y desigualdad construidas usando estas diferentes estrategias.

### **Cambios metodológicos en la ENAHO e implicancias sobre las comparaciones de pobreza y desigualdad**

1.9 Las mejoras metodológicas realizadas durante los últimos años en la ENAHO comprenden: (i) la adopción de un nuevo marco muestral para incluir áreas recientemente desarrolladas; (ii) una revisión de la forma en la que es calculada y actualizada la línea de pobreza a lo largo del tiempo; y, (iii) una modificación en la periodicidad de la encuesta. Debido a estos cambios es imposible comparar las cifras brutas de pobreza y desigualdad entre el periodo 1997-2000, y el periodo 2001-2004.

1.10 Aunque indudablemente estos cambios han mejorado la calidad y relevancia de la encuesta, también plantean importantes retos empíricos para aquellos interesados en analizar las tendencias antes y después de que los cambios fueran llevados a la práctica. En el presente documento se presta atención a dos de estos cambios (puntos (i) y particularmente, (iii)), mientras que en el anexo 1 se presenta una discusión más detallada sobre la motivación para estos cambios y otros aspectos relacionados.

## **Cambio en el marco muestral**

1.11 En el año 2001, el INEI reemplazó el marco muestral de la ENAHO basado en el Censo de Población de 1993 por uno nuevo basado en el pre-censo del año 1999. Dentro del nuevo marco de trabajo fueron incluidas en la muestra de la ENAHO una serie de áreas desarrolladas recientemente, en su mayoría urbanas. A pesar de que la integración de estas nuevas áreas contribuyó a mejorar la representatividad de la ENAHO, esto hizo que las cifras brutas de pobreza obtenidas por la encuesta no fueran comparables a lo largo del tiempo. Luego el INEI desarrolló un mecanismo para volver a ponderar las muestras del periodo 2001-03 con el fin de compararlas con las de 1997-2000 (en otras palabras, los pesos corregidos de las muestras eliminaban las áreas nuevas e incrementaban los pesos relativos de las áreas antiguas). Sin embargo, estas cifras comparables no son óptimas, debido a que no toman en cuenta los estándares de vida de las familias en las áreas desarrolladas recientemente; es decir, no son representativas a escala nacional.

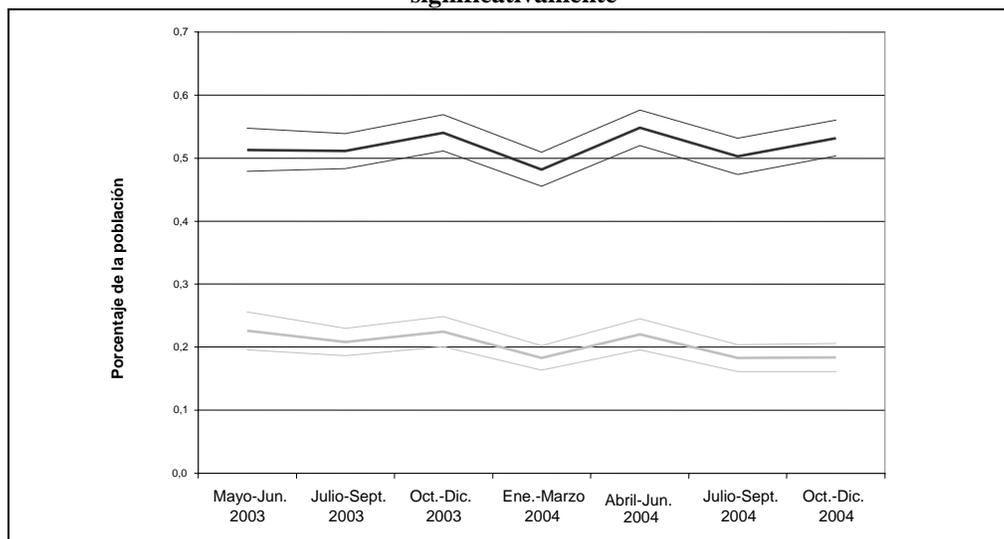
## **Cambios en la periodicidad de la encuesta**

1.12 En 2003, el INEI transformó la ENAHO en una encuesta de hogares continua. Este cambio implicó que durante la recolección de información para la ENAHO de 2003-04 y de 2004-05, un pequeño número de hogares fue entrevistado cada mes entre mayo 2003(2004) y abril 2004(2005) hasta llegar a un total de 20 mil entrevistas al año. En años anteriores un número similar de hogares eran entrevistados pero solo en el cuarto trimestre. Como resultado, la información sobre gasto e ingreso del hogar, sobre la que se basan los cálculos de pobreza, está disponible mensualmente para el periodo mayo 2003(2004) – abril 2004(2005) en la ENAHO de 2003-04 (2004-05), pero solo para octubre-diciembre en la ENAHO 1997-2002. Entonces, la pregunta que surge es qué información usar con el fin de comparar pobreza y desigualdad entre los años 2002 y 2003.

1.13 Diversos autores han documentado que los niveles de ingreso y gasto varían significativamente entre trimestres en el mismo año utilizando información de encuestas de hogares para China y otros países seleccionados de Europa del Este (Banco Mundial 2003c; Gibson y otros 2001). Si este es el caso, las comparaciones de pobreza y desigualdad a través del tiempo deben tomar en cuenta la estacionalidad. Esto puede ser hecho de diferentes maneras. Es posible comparar las cifras de pobreza *solo* para una determinada estación o periodo de tiempo. En el caso de la ENAHO, esto implica elaborar tendencias de pobreza y desigualdad basadas en información del cuarto trimestre exclusivamente (en otras palabras, 1997.IV-2004.IV) ya que la información está disponible solo para este trimestre en el periodo 1997-2002. Este es el enfoque seguido por Casas y Yamada (2005), entre otros.

1.14 Alternativamente, se puede tratar de controlar la estacionalidad ajustando los niveles de ingreso y gasto entre las estaciones antes de compararlas en el tiempo. Un simple examen visual de la información de la ENAHO de 2003-04 y la ENAHO de 2004-05 indica que el promedio de los niveles de ingreso y gasto varía entre los trimestres (véase el gráfico 1.2), y una prueba estadística rechaza la hipótesis nula de no estacionalidad para por lo menos las tasas trimestrales de pobreza extrema, urbanas y nacionales (Casas y Yamada 2005). Esta falta de conclusión tiene que ser interpretada con precaución, debido a que el tamaño de la muestra trimestral es pequeña, y por ello, los errores estándar asociados a los estimados trimestrales son grandes y, además, la prueba se realiza usando solo ocho observaciones. En conclusión: se requiere series de tiempo más largas para un examen formal y concluyente de la existencia de un patrón estacional para el Perú.

**Gráfico 1.2. La pobreza y la pobreza extrema varían por trimestre, pero no significativamente**



*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003-04.

## **Estrategias propuestas**

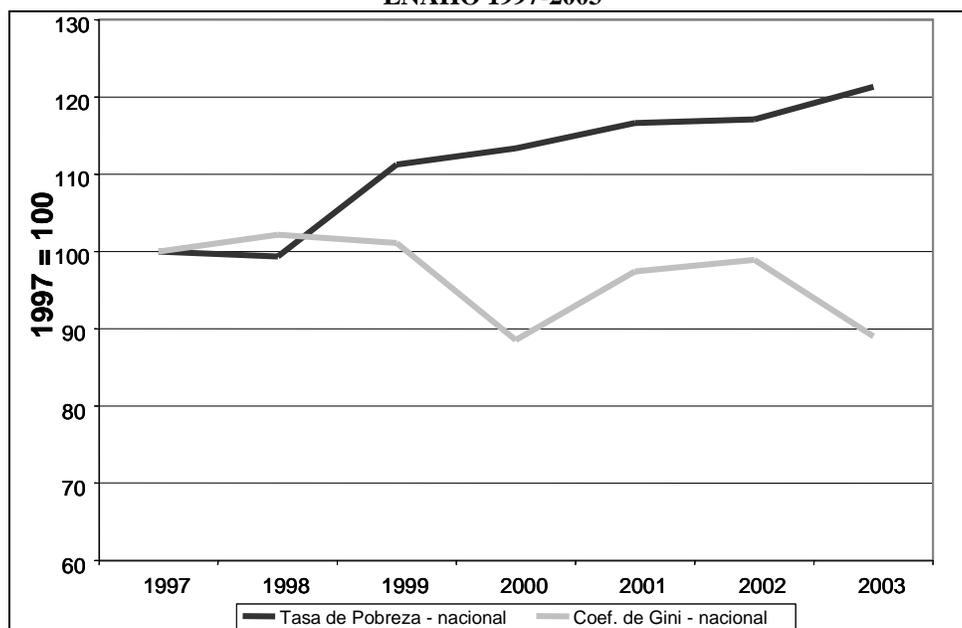
1.15 En vista de los cambios discutidos anteriormente y los problemas de comparación que representan, se propone una serie de estrategias empíricas alternativas para la elaboración y comparación de la información sobre pobreza y desigualdad para el periodo 1997-2004. A continuación se presenta una breve descripción de estas estrategias y en la siguiente sección se muestran los resultados que cada una genera.

1.16 Se comienza utilizando las ponderaciones de la muestra corregida, construida por el INEI para comparar información entre 1997-2000 y 2001-2003. Las tendencias de la pobreza y desigualdad elaboradas de esta manera son consistentes en el tiempo, pero debido a que excluyen a aquellos que viven en áreas recientemente desarrolladas, tienen la grave desventaja de no ser representativas de todo el país. Por esta razón, se presentan estas cifras a fin de dar una primera aproximación de la evolución de la pobreza y desigualdad durante este periodo, pero se utilizan las cifras “no corregidas” del periodo 2001-04 para el resto del análisis.

1.17 Entonces, utilizando las cifras “no corregidas”, se presentan dos comparaciones. Primero, se examinan las cifras basadas en datos del cuarto trimestre únicamente; dado que la información se recoge cada año durante el mismo periodo de tiempo, estas cifras no están afectadas por una variación estacional potencial en el ingreso y gasto. Sin embargo, el alcance de esta comparación está limitado porque el pequeño tamaño de muestra de la ENAHO 2003.IV y la ENAHO 2004.IV solo permite elaborar cifras de pobreza y desigualdad a escala nacional y para las áreas rurales y urbanas por separado. Para poder examinar las tendencias a un nivel más desagregado es necesario utilizar toda la información de la ENAHO 2003-04 y de la ENAHO 2004-05. Esto se desarrolla en la segunda comparación.

1.18 Finalmente, se calculan los promedios móviles de doce meses para varias mediciones de pobreza en el periodo mayo 2003 – diciembre 2004. Este ejercicio genera nueve observaciones que analizan muy de cerca la evolución de la pobreza y desigualdad en un periodo de veinte meses y, al mismo tiempo, corrigen la estacionalidad potencial ya que contienen observaciones para los doce meses.

**Gráfico 1.3. Tendencias de la pobreza utilizando información comparable de la ENAHO 1997-2003**



*Nota:* los datos de pobreza extrema para el año 2000 no son del todo comparables con los de 1997-1999, debido a la falta de respuestas en la parte inferior de la distribución de ingresos.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

### **Evolución de las tendencias de pobreza y desigualdad, 1997-2004**

1.19 En esta sección se examina la evolución de la pobreza y desigualdad en el Perú durante el periodo 1997-2004.<sup>8</sup> Se observan las tendencias nacionales, las tendencias en las áreas rurales y urbanas, y las tendencias en diferentes regiones. Asimismo, se examinan los cambios en la pobreza y la pobreza extrema en el ámbito departamental. Al hacer esto, se utilizan las cuatro diferentes estrategias empíricas discutidas anteriormente:

- (i) Tendencias basadas en ponderaciones de muestreo “corregidas” para la ENAHO 2001-03 (gráfico 1.3).
- (ii) Tendencias basadas solamente en información del cuarto trimestre (véase columnas 1-7 en las tablas 1.2a y 1.2b). Esta es la metodología aplicada por Casas y Yamada (2005) y otros.
- (iii) Tendencias basadas en información del cuarto trimestre para el periodo 1997-2002 y en datos anuales para 2003 y 2004 (véase columnas 1-6 y columna 8 en las tablas 1.2a y 1.2b). Esta es la metodología aplicada por el INEI.
- (iv) Tendencias basadas en promedios móviles de 12 meses utilizando información de mayo 2003 a diciembre 2004 (véase el gráfico 1.4).

1.20 Los principales resultados en relación a las estrategias (i) a (iii) están resumidos a continuación y en la tabla 1.3:

- **Tendencias nacionales.** Los resultados de las tendencias de la pobreza y la pobreza extrema en el ámbito nacional son razonablemente significativos en relación a la elección de una estrategia empírica

<sup>8</sup> En el capítulo 3 se presenta y discute un perfil detallado de la pobreza.

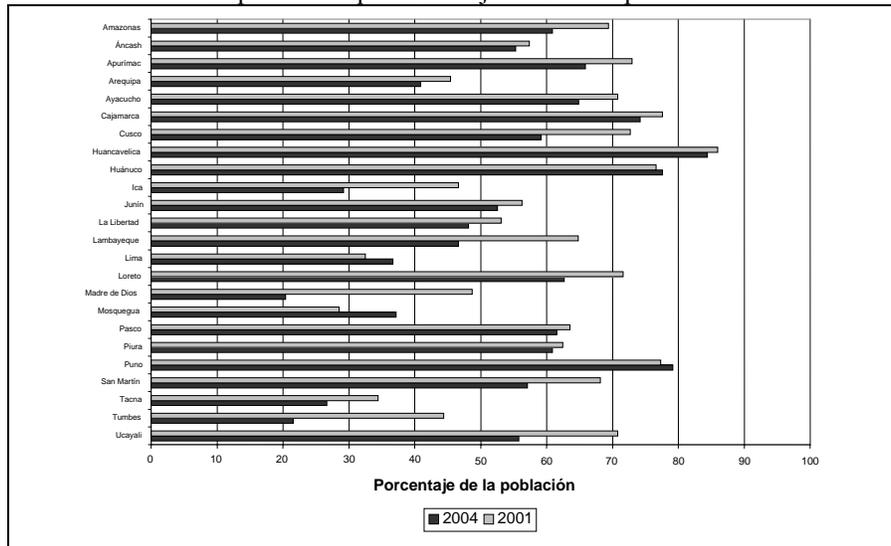
con el propósito de hacer una comparación. Las tres series de datos sugieren que la pobreza aumentó en forma importante entre 1997 y 2000 como consecuencia de la crisis económica, y luego permaneció estable. En contraste, la pobreza extrema no se vio afectada por la crisis y disminuyó considerablemente desde 2001. Cuando se utilizan las muestras anuales completas de 2003 y 2004 para las comparaciones, aparece un escenario más positivo en relación a los cambios en la pobreza entre 2002 y 2004, puesto que se ve que la pobreza y la pobreza extrema disminuyen ligeramente.

Es importante anotar que los niveles de pobreza y pobreza extrema para el periodo 2001-2003 difieren significativamente bajo la estrategia (i), por un lado, y bajo las estrategias (ii) y (iii), por el otro. Esto se debe a la introducción de nuevas áreas desarrolladas en las muestras del periodo 2001-2003. Como se mencionó antes, estas áreas son mayormente urbano-marginales, por lo tanto, las familias residentes en esta área son más pobres que el promedio de familias urbanas y, como resultado, su inclusión produjo un aumento promedio en la tasa de pobreza entre 2000 y 2001. Sin embargo, este aumento no puede ser interpretado como un aumento “real” en la pobreza, ya que el grupo de hogares comparado en 2000 y en 2001 es diferente.

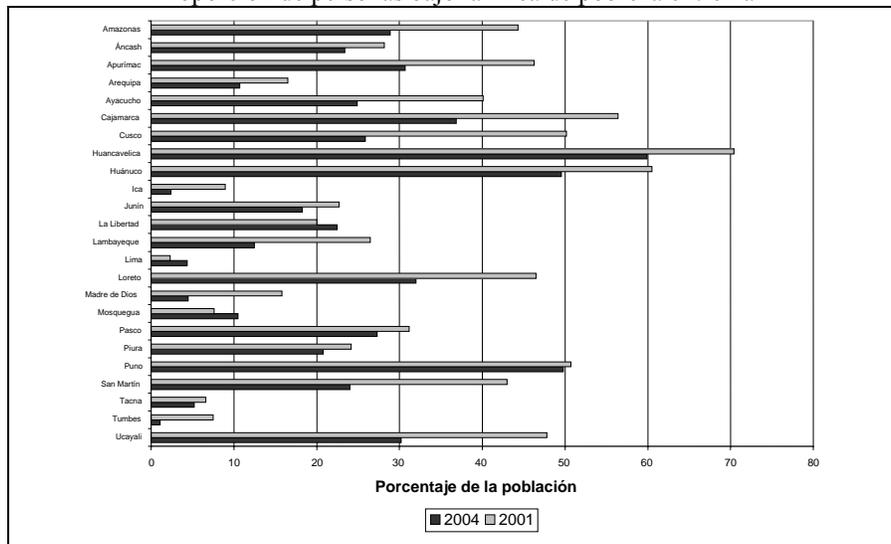
- **Tendencias urbanas y rurales.** Durante el periodo 1997-2000, la pobreza aumentó y la pobreza extrema permaneció estable tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Durante el periodo 2001-2004, las tasas de pobreza se estabilizaron y las tasas de pobreza extrema disminuyeron pero solo en las áreas rurales. Como sucedió con las tendencias nacionales, la pobreza y la pobreza extrema parecen disminuir más cuando se utilizan las muestras anuales totales de 2003 y de 2004 para la comparación, aunque tales cambios son pequeños.
- **Tendencias regionales.** Una vez más, aumenta la pobreza a lo largo de la muestra durante el periodo 1997-2000, mientras que la pobreza extrema permanece constante. Los cambios en la pobreza y pobreza extrema durante el periodo 2001-04 solamente pueden ser calculados bajo la estrategia (iii) antes mencionada. Utilizando esta información todas las regiones, excepto Lima Metropolitana, vieron alguna mejora en las tasas de pobreza. Estos cambios fueron más significativos en la sierra. Durante este mismo periodo la pobreza extrema aumentó en Lima Metropolitana y disminuyó en la sierra y en la selva.
- **Tendencias departamentales.** Los cambios en la pobreza y la pobreza extrema en el ámbito departamental solo pueden ser calculados para el periodo 2001-2004, ya que, antes de ese periodo, la ENAHO era solamente representativa en el ámbito regional. Durante este periodo, la pobreza y pobreza extrema disminuyeron en la mayoría de los departamentos. Las disminuciones particularmente significativas ocurrieron en Ayacucho, Apurímac, Cusco y Cajamarca, departamentos considerados entre los más pobres del país (gráfico 1.4). Aunque tales cambios no son estadísticamente significativos debido al pequeño tamaño de las muestras departamentales, sugieren que el crecimiento económico reciente ha beneficiado a los más pobres entre la población, algo que se confirma en el próximo capítulo.

1.21 Las conclusiones presentadas en las tablas 1.2a, 1.2b y 1.3 no varían cuando los promedios móviles de doce meses son considerados en un intento de controlar la estacionalidad potencial en las cifras de gasto y pobreza, según lo explicado anteriormente (véase el gráfico 1.5).

**Gráfico 1.4. Entre 2001 y 2003, las tasas de pobreza y pobreza extrema disminuyeron en la mayoría de los departamentos**  
**Proporción de personas bajo la línea de pobreza**



**Proporción de personas bajo la línea de pobreza extrema**



*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información de la INEI, ENAHO 2001.IV y 2003-04. Muestra anual que cubre el periodo mayo 2003 - abril 2004.

1.22 Adicionalmente, las recientes mejoras en las cifras de pobreza extrema y desigualdad han sido acompañadas por una reducción en la profundidad de la pobreza. La brecha de pobreza, que mide la fracción del ingreso promedio por cápita que tendría que ser transferido a todas las personas pobres a fin de llevarlas a la línea de pobreza, disminuyó de 20,9 a 18,3 por ciento entre 2001 y 2004 (no mostrado). Sin embargo, esta mejora fue causada por la disminución en la profundidad de la pobreza rural de 35,6 a 27,2 por ciento, mientras que la profundidad de pobreza urbana se incrementó ligeramente de 13,0 a 13,6 por ciento.

**Tabla 1.2a. La pobreza se incrementó como consecuencia de la crisis de 1998 y luego, se mantuvo estable...**

	(1) 1997	(2) 1998	(3) 1999	(4) 2000	(5) 2001 <sup>A</sup>	(6) 2002 <sup>A</sup>	(7) 2003 <sup>A</sup>	(8) 2004 <sup>A</sup>	(9) 2003 <sup>A</sup>	(10) 2004 <sup>A</sup>
	Cuarto trimestre								Mayo- diciembre	Enero- diciembre
	Proporción de la población bajo la línea de pobreza									
<b>Nacional</b>	42,7 (40,6-44,8)	42,4 (40,2-44,6)	47,5 (44,4-50,6)	48,4 (45,2-51,5)	54,3 (52,9-55,7)	53,8 (52,5-55,1)	54,0 (51,8-57,6)	53,1 (50,3-56,6)	52,2 (50,5-54,0)	51,6 (50,2-53,0)
<b>Población (1.000)</b>	10.535	10.651	12.126	12.552	14.477	14.683			14.755	15.015
<b>Área de residencia</b>										
Urbana	29,7 (27,2-32,1)	29,7 (27,2-32,2)	34,7 (31,2-38,2)	36,9 (32,9-41,0)	42,0 (40,3-43,6)	41,0 (39,3-42,8)	41,8 (37,2-45,1)	42,9 (38,7-46,1)	39,5 (37,2-41,9)	40,3 (38,5-42,2)
Rural	66,3 (62,8-69,9)	65,9 (62,4-69,5)	71,8 (66,6-77,0)	70,0 (65,5-74,4)	77,1 (74,7-79,5)	77,7 (75,9-79,4)	77,3 (73,0-81,0)	72,1 (68,5-76,6)	75,7 (73,7-77,7)	72,5 (70,6-74,4)
<b>Región natural</b>										
Costa urbana	28,9 (23,3-32,0)	28,8 (27,3-35,9)	35,2 (29,9-43,1)	39,1 (28,7-43,5)	44,2 (41,1-47,2)	42,3 (39,5-45,0)			37,4 (33,8-40,9)	37,1 (34,0-40,2)
Lima Metropolitana	25,4 (21,1-29,8)	24,1 (19,5-28,6)	31,4 (25,8-36,9)	38,9 (31,7-46,1)	31,8 (29,0-34,6)	34,2 (31,0-37,3)			33,7 (29,6-37,9)	36,6 (33,4-39,7)
Costa rural	33,1 (43,4-60,2)	34,7 (35,9-54,6)	39,9 (42,3-61,7)	39,4 (40,9-60,5)	61,4 (50,5-72,3)	63,3 (57,9-68,8)			62,4 (56,2-68,7)	53,5 (47,5-59,6)
Sierra	60,5 (57,0-64,0)	59,7 (56,3-63,2)	64,0 (58,2-69,8)	59,0 (54,0-63,9)	70,6 (68,5-72,7)	70,0 (68,2-71,9)			68,6 (66,4-70,8)	67,7 (65,8-69,7)
Selva	47,1 (42,4-51,9)	48,6 (43,7-53,4)	52,2 (46,4-58,0)	56,9 (49,6-64,2)	69,8 (66,6-73,1)	64,9 (62,1-67,7)			64,1 (60,8-67,4)	59,5 (56,6-62,4)

<sup>A</sup> Las cifras entre 2001 y 2004 no son comparables con las cifras entre 1997 y 2000.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2004. Las columnas 1 a la 8 usan información del cuarto trimestre (1997.IV hasta 2004.IV). Las columnas 9 y 10 usan muestras anuales completas para el 2003 (mayo 2003 – diciembre 2003) y 2004 (enero 2004 – diciembre 2004) respectivamente.

**Tabla 1.2b. ... mientras que la pobreza extrema no fue afectada por la crisis y ha disminuido desde entonces**

	(1) 1997	(2) 1998	(3) 1999	(4) 2000	(5) 2001 <sup>A</sup>	(6) 2002 <sup>A</sup>	(7) 2003 <sup>A</sup>	(8) 2004 <sup>A</sup>	(9) 2003 <sup>A</sup>	(10) 2004 <sup>A</sup>
	Cuarto trimestre								Mayo- diciembre	Enero- diciembre
	Proporción de la población bajo la línea de pobreza extrema									
<b>Nacional</b>	18,2 (16,4-19,9)	17,4 (15,7-19,2)	18,4 (15,7-21,1)	15,0 (12,5-17,6)	24,1 (22,8-25,4)	24,2 (23,0-25,3)	22,5 (20,3-25,0)	18,3 (16,5-21,6)	21,9 (20,4-23,3)	19,2 (18,1-20,3)
<b>Población (1,000)</b>	4.482	4.357	4.702	3.901	6.425	6.517			6.549	6.664
<b>Área de residencia</b>										
Urbana	5,3 (4,2-6,3)	5,2 (4,1-6,4)	4,7 (3,2-6,3)	4,1 (2,5-5,6)	10,2 (9,2-11,3)	9,4 (8,4-10,3)	8,6 (6,5-10,8)	7,8 (5,2-9,4)	8,9 (7,5-10,3)	7,9 (6,9-8,9)
Rural	41,5 (37,4-45,7)	40,0 (36,0-43,9)	44,4 (38,6-50,2)	35,6 (29,9-41,4)	49,8 (46,6-53,1)	51,7 (49,4-54,0)	49,0 (44,6-54,8)	37,7 (32,1-42,2)	45,9 (43,0-48,7)	40,3 (38,0-42,6)
<b>Región natural</b>										
Costa urbana	4,8 (2,2-6,0)	4,9 (2,3-7,2)	4,9 (1,3-8,0)	4,5 (2,5-11,5)	8,5 (6,5-10,4)	8,9 (7,1-10,7)			7,3 (4,5-10,0)	6,2 (4,9-7,5)
Lima Metropolitana	2,3 (0,9-3,8)	2,4 (1,0-3,7)	2,7 (0,6-4,8)	1,6 (0,0-3,1)	2,0 (1,0-3,1)	2,8 (1,8-3,8)			2,6 (1,4-3,8)	3,4 (2,3-4,5)
Costa rural	7,9 (13,8-27,9)	8,1 (12,0-26,4)	7,8 (11,0-26,0)	8,3 (4,8-20,3)	20,1 (13,0-27,1)	27,1 (21,4-32,8)			21,4 (15,9-26,8)	14,6 (10,6-18,6)
Sierra	35,5 (31,5-39,4)	34,9 (31,2-38,6)	37,6 (31,6-43,6)	27,5 (22,0-33,0)	43,2 (40,6-45,9)	43,9 (41,7-46,1)			40,8 (38,0-43,5)	36,5 (34,2-38,7)
Selva	22,2 (18,0-26,4)	18,9 (14,7-23,1)	20,5 (15,3-25,7)	23,4 (16,1-30,7)	42,7 (38,8-46,6)	37,0 (33,9-40,1)			32,3 (28,4-36,2)	26,4 (23,6-29,3)

<sup>A</sup> Las cifras entre 2001 y 2004 no son comparables con las cifras entre 1997 y 2000.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997- 2004. Las columnas 1 a la 8 emplean información del cuarto trimestre (1997.IV hasta 2004.IV). Las columnas 9 y 10 usan muestras anuales completas para el 2003 (mayo 2003 – diciembre 2003) y 2004 (enero 2004 – diciembre 2004) respectivamente.

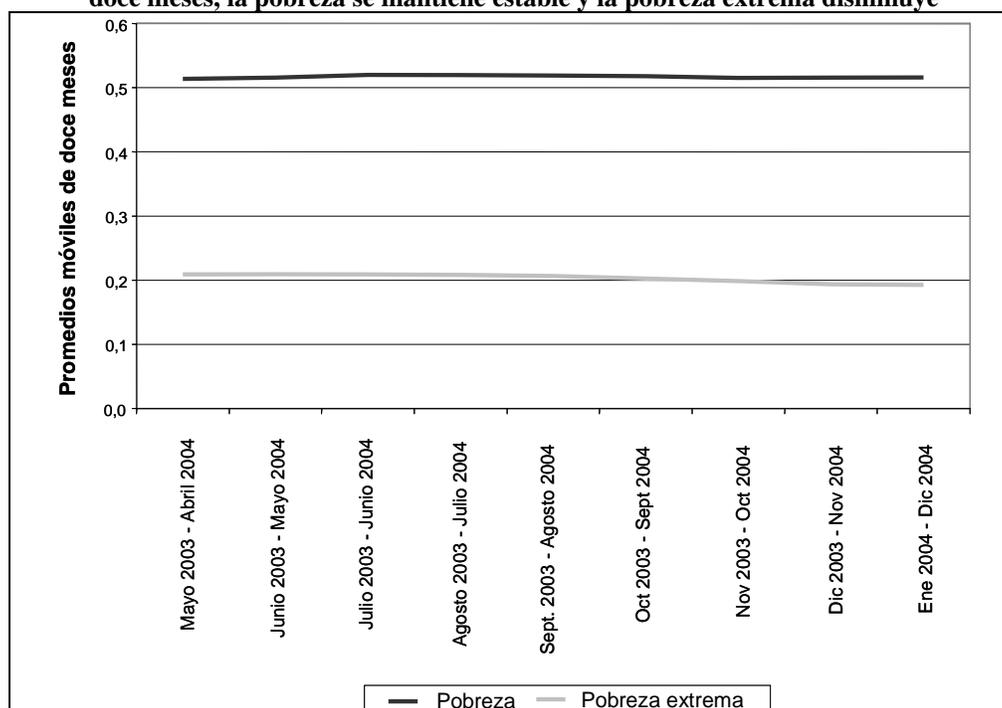
1.23 Finalmente, la desigualdad del gasto aumentó durante el periodo 1997-2000 y ha disminuido desde entonces. Sin embargo, esta disminución se ha dado solo después de 2002, en la medida en que las mejoras en la pobreza extrema se consolidaron en las áreas rurales y también en las urbanas (véase la tabla 1.4).

**Tabla 1.3. Resumen de los cambios en la pobreza y pobreza extrema bajo diferentes estrategias**

	1997-2000	2001-2004 (QIV)	2001-2004 (QIV+anual)	1997-2000	2001-2004 (QIV)	2001-2004 (QIV+anual)
	Tasa de pobreza			Tasa de pobreza extrema		
<b>Nacional</b>	+	=	-	=	=	-
<b>Área de residencia</b>						
Urbana	+	=	=	=	-	=
Rural	+	=	-	-	-	-
<b>Región natural</b>						
Costa urbana	+		-	=		-
Lima Metropolitana	+		+	=		-
Costa rural	+		=	=		=
Sierra	+/=		-	-		-
Selva	+		-	=		-

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2004.

**Gráfico 1.5. Cuando se controla por estacionalidad, utilizando promedios móviles de doce meses, la pobreza se mantiene estable y la pobreza extrema disminuye**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2004.

**Tabla 1.4. La desigualdad se incrementó entre 1997 y el 2000, pero ha disminuido desde entonces**

	Nacional	Lima Metropolitana	Otras áreas urbanas	Áreas rurales
1997	0,46	0,42	0,38	0,36
1998	0,47	0,44	0,37	0,36
1999	0,47	0,44	0,37	0,34
2000 <sup>A</sup>	0,41	0,37	0,35	0,31
2001 <sup>B</sup>	0,45	0,39	0,35	0,35
2002 <sup>B</sup>	0,47	0,42	0,37	0,34
2003 <sup>B (mayo-dic.)</sup>	0,44	0,41	0,36	0,31
2004 <sup>B (enero-dic.)</sup>	0,43	0,40	0,35	0,32

<sup>A</sup> Las cifras de desigualdad para 2000 no son del todo comparables con las de 1997 hasta 1999, debido a la falta de respuestas en la parte inferior de la distribución de ingresos.

<sup>B</sup> Las cifras para el periodo 2001-04 no son comparables con las cifras del periodo 1997-2000.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2004. Las filas de la 1 a la 6 utilizan información del cuarto trimestre (1997.IV hasta 2002.IV) y las filas 7 y 8 utilizan información de las muestras anuales completas de 2003 y 2004.

### **Conclusiones**

1.24 En este capítulo se ha indicado que la pobreza en el Perú aumentó significativamente durante el periodo 1997-2000. El crecimiento económico durante el periodo 2001-04 detuvo esta tendencia negativa pero no generó mejoras importantes en la tasa de pobreza global. Sin embargo, sí contribuyó a una reducción considerable de la pobreza extrema, particularmente en las áreas rurales. El resto de este informe se dedica a entender la relación entre el desarrollo económico y la pobreza, tanto desde una perspectiva macroeconómica como microeconómica.

## CAPÍTULO 2

### EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD<sup>9</sup>

2.1 El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción sostenible de la pobreza. Es difícil lograr una reducción de la pobreza sin crecimiento económico, debido a que tal objetivo tendría que conseguirse mediante una redistribución sustancial de los ingresos de los ricos a los pobres. Sin embargo, el crecimiento económico no se traduce automáticamente en una reducción de la pobreza, a menos que vaya acompañado por la creación de empleo y mejores oportunidades económicas para los pobres.

2.2 En este capítulo se examina la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el Perú durante 1997-2004, y se analizan los factores que hacen que esta relación sea débil o fuerte. El capítulo está estructurado de la siguiente manera. La primera sección describe brevemente las tendencias de crecimiento básico. La segunda sección investiga la relación entre el crecimiento económico agregado y la pobreza, así como la distribución del crecimiento económico en todos los niveles de ingreso. La tercera sección mira de cerca la naturaleza del crecimiento económico, prestando atención a su composición sectorial. La cuarta sección analiza la relación entre el crecimiento, la creación de empleo y la inversión. Y, finalmente, la quinta sección discute el potencial para la reducción de la pobreza en el futuro según diversos escenarios de crecimiento.

2.3 Los principales resultados del capítulo pueden resumirse de la siguiente manera:

- ❑ El crecimiento económico en el Perú en el periodo 2001-04 ha beneficiado más a aquellos que se encuentran en la parte inferior de la distribución de ingresos, especialmente en las áreas rurales, donde se ha traducido en una disminución de la pobreza extrema y la desigualdad. Ello no obstante, el crecimiento no ha tenido una base suficientemente amplia y no ha podido disminuir la tasa global de pobreza, en particular en las áreas urbanas.
- ❑ El crecimiento económico tiene una correlación positiva con la reducción de la pobreza, pero la relación entre crecimiento y pobreza es más débil en el Perú que en el país promedio. Al hacer una comparación con el resto del mundo, el Perú necesita crecer a un ritmo más acelerado que el de un país promedio para reducir la pobreza, e incluso para evitar que esta aumente.
- ❑ La débil relación entre el crecimiento (reciente) y la pobreza se debe a dos factores. Primero, el crecimiento en términos per cápita fue lento y las tasas de inversión, como porcentaje del producto bruto interno (PBI), disminuyeron durante 1997-2004. Segundo, el crecimiento y la inversión estuvieron sesgados a favor de sectores con poca capacidad para generar empleo, como la minería, o con reducida capacidad para generar ingresos, como la agricultura. Además de estas tendencias, las tasas de crecimiento históricamente volátiles han dado como resultado altos niveles de incertidumbre y bajos niveles de confianza empresarial en la sostenibilidad del crecimiento económico.
- ❑ En consecuencia, el crecimiento económico reciente ha sido lento en traducirse en niveles más altos de empleo y salarios, particularmente en aquellos sectores que emplean a los pobres y en áreas urbanas. La inversión y la creación de empleo en áreas urbanas han sido bajas debido a la existencia de una importante capacidad instalada ociosa en el sistema productivo, y especialmente porque las expectativas de los empleadores sobre el crecimiento futuro son inciertas.
- ❑ Por lo tanto, las intervenciones dirigidas a preservar la estabilidad macroeconómica y que fortalezcan el crecimiento y mejoren las expectativas empresariales pueden hacer bastante para asegurar un crecimiento sostenible que reduzca la pobreza.
- ❑ Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo puede tener solo un impacto limitado en la pobreza; por ello, necesita ser combinado con intervenciones económicas y sociales que se centren

---

<sup>9</sup>. Este capítulo se basa en un estudio elaborado por el equipo del documento y en diversos trabajos del Banco Mundial (2003a, 2004f y 2004b).

específicamente en los pobres y los ayuden a aprovechar las oportunidades económicas generadas por el crecimiento.

### ***Tendencias y patrones del crecimiento económico***

2.4 Los últimos quince años han sido testigos de la importante variación en el comportamiento del crecimiento en el Perú. El progreso económico a inicios de la década de 1990, cuando el PBI y el PBI per cápita aumentaron en una tasa anual de 5,8 y 3,9 por ciento respectivamente, fue arrasado por la crisis económica de 1998 y por el estancamiento económico que le siguió: entre 1998 y el 2000 el PBI creció en 1,0 por ciento y el PBI per cápita disminuyó 0,9 por ciento. Sin embargo, desde 2001 el comportamiento macroeconómico del país ha sido fuerte y se han reducido las vulnerabilidades. Las secuelas de la crisis económica llegaron a su fin en 2001, y el crecimiento económico se recuperó con un fuerte 4,9 por ciento en 2002, seguido de un 4,0 y un 4,8 por ciento en 2003 y 2004 (véase la tabla 2.1). Los estimados más recientes para 2005 ubican el crecimiento económico en un 5,8 por ciento aproximadamente.

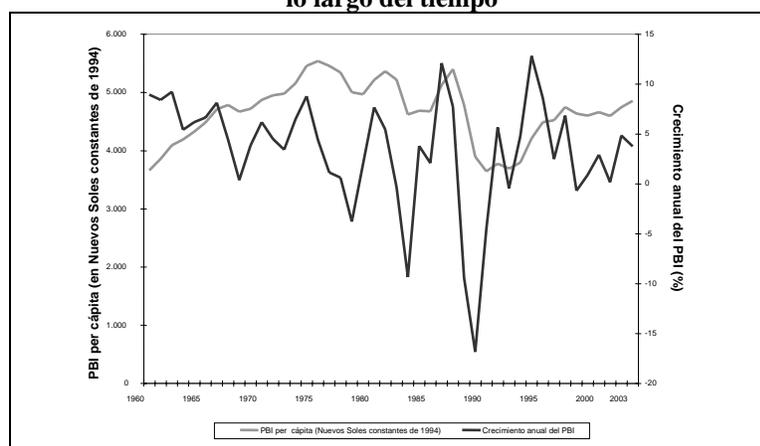
**Tabla 2.1. El crecimiento económico ha sido volátil en el periodo 1991-2004**

	1991-1997	1998-2000	2001	2002	2003	2004
	Tasas de crecimiento anual (%)					
PBI	5,8	1,0	0,2	4,9	4,0	4,8
PBI per cápita	3,9	-0,9	-1,4	3,3	2,2	

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.5 Desde 2001, el crecimiento ha estado acompañado por la responsabilidad fiscal y déficits fiscales decrecientes, lo que indica que esto puede ser el inicio de una tendencia positiva y sostenible. La sostenibilidad del crecimiento económico es importante, teniendo en cuenta el pasado del crecimiento en el Perú, caracterizado por volatilidades y sucesivas subidas y caídas económicas. Desde 1965, el Perú nunca ha tenido más de cuatro años consecutivos con tasas de crecimiento por encima de 3,5 por ciento, mientras que ha registrado trece años de tasas de crecimiento por debajo del 2,0 por ciento y siete años con tasas negativas (véase el gráfico 2.1).

**Gráfico 2.1. El crecimiento económico durante las últimas tres décadas ha sido insuficiente para elevar los estándares de vida a lo largo del tiempo**



*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del Banco Central de Reserva del Perú.

2.6 En este capítulo se analizará el patrón tradicional del crecimiento en el Perú, patrón que no es propicio para el incremento de los ingresos per cápita a largo plazo (el ingreso real per cápita de hoy es

equivalente al de inicios de las décadas de 1980 y 1970) y, por ello, para la reducción de la pobreza. Asimismo, se discutirán las políticas dirigidas a asegurar un crecimiento fuerte, sostenible e incluyente en el futuro. Pero primero se revisará brevemente las tendencias recientes de la pobreza y la desigualdad.

### ***Crecimiento económico y pobreza***

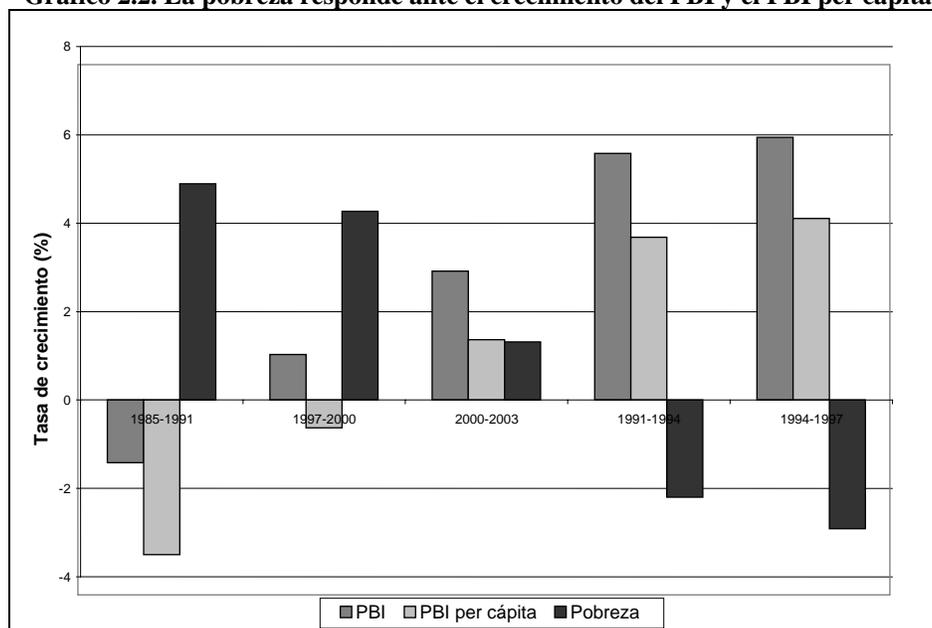
2.7 La evidencia discutida hasta ahora sugiere que los años recientes han sido testigos de importantes descensos de la pobreza extrema y la desigualdad, desarrollo que no debería ser subestimado pues implica que los estándares de vida para aquellos que se encuentran en la parte inferior de la distribución han mejorado. Sin embargo, el hecho de que estos cambios reflejen principalmente lo ocurrido en las áreas rurales y la falta de una mejora en lo que se refiere a la incidencia global de la pobreza, indica que aún existen retos importantes.

2.8 El resto de este capítulo está dedicado a entender mejor la relación entre el crecimiento económico y la pobreza en el Perú, con la finalidad de obtener lecciones útiles para el futuro. Se comienza analizando la información básica con respecto a esta relación, y examinando la distribución del crecimiento económico en diferentes grupos de ingresos durante el periodo 1997-2003. Luego se mira de cerca la naturaleza y composición del crecimiento, y el impacto que el crecimiento ha tenido sobre la creación de empleo y la inversión.

### **Información básica**

2.9 La pobreza en el Perú parece responder al crecimiento del PBI y el PBI per cápita en el mediano plazo. Utilizando información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la ENNIV y la ENAHO, se analiza la relación entre el crecimiento económico, medido como cambios en el PBI y el PBI per cápita, y la reducción de la pobreza durante el periodo 1985-2003. Los periodos de crecimiento económico negativos o débiles (1985-91 y 1997-2000) están asociados a aumentos significativos en la pobreza, mientras que los periodos de fuerte crecimiento económico (1991-94 y 1994-97) están asociados a importantes disminuciones en la pobreza (véase el gráfico 2.2).

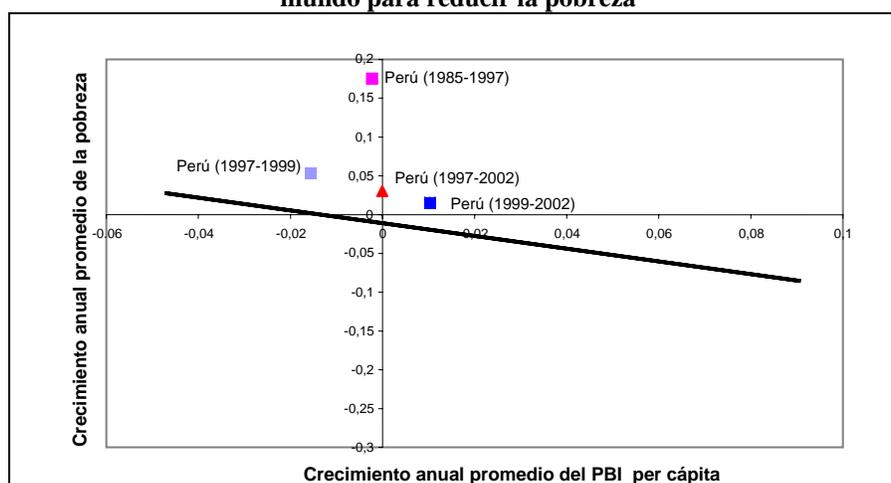
**Gráfico 2.2. La pobreza responde ante el crecimiento del PBI y el PBI per cápita**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del BCRP, INEI y Webb y Fernández Baca (2004).

2.10 Sin embargo, si se compara con otros países del mundo, el Perú necesita crecer a un ritmo más acelerado que el de un país promedio para poder alcanzar una determinada reducción de la pobreza. Siguiendo a Kraay (2004) y Loayza y Polastri (2004), se compara la experiencia del Perú en los periodos 1985-1997, 1997-1999, 1999-2002 y 1997-2002 en función de los cambios en el crecimiento y la pobreza con respecto a las experiencias de otros países. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza parecen estar correlacionados en el caso de un país promedio del mundo, representado por la línea sólida en el gráfico 2.3. Además, en dicho país las tasas de pobreza son estables en ausencia de crecimiento económico. Por el contrario, el Perú parece necesitar un crecimiento positivo para evitar el incremento de la pobreza, como se ilustra en el hecho de que todas las observaciones correspondientes al Perú se ubican por encima y a la derecha de la línea sólida (regresión). En otras palabras: para cualquier cambio dado en la pobreza, el Perú necesita crecer a un ritmo más acelerado que el país promedio.

**Gráfico 2.3. El Perú necesita crecer más rápido que el país promedio del mundo para reducir la pobreza**



*Nota:* por motivos de claridad en la presentación de la información, todos los puntos han sido excluidos del gráfico excepto los que corresponden al Perú. La línea continua representa la relación predicha entre cambios (logarítmicos) en el PBI per cápita y los cambios en pobreza ( $\Delta$ PBI per cápita =  $-0,0113 - 0,8209 * \Delta$ pobreza).

*Fuente:* Kraay 2003 y cálculos de los autores utilizando información del INEI y de las Estadísticas Contables Nacionales (BCRP).

2.11 Esta diferencia entre el Perú y la norma internacional puede tener dos explicaciones alternativas. Por un lado, es posible que la pobreza sea más sensible al crecimiento económico a largo plazo en el Perú que en el país promedio, al mismo tiempo que la relación entre el crecimiento y la pobreza es muy inestable a corto plazo en el Perú (es decir, la línea de regresión que se ajusta a la relación entre crecimiento y pobreza en el Perú es más pronunciada que la del país promedio). Por otro lado, es posible que la pobreza sea tan sensible al crecimiento en el Perú como en otros países, al mismo tiempo que existan factores específicos del país que hagan necesario que el Perú crezca más rápido que el país promedio para mantener una tasa de pobreza estable (en otras palabras, la línea de regresión que se ajusta a la relación entre crecimiento y pobreza en el Perú tiene la misma inclinación que la del país promedio, pero tiene un intercepto positivo).

2.12 Con el fin de distinguir entre estas dos explicaciones alternativas, Loayza y Polastri (2004) examinaron la relación entre el crecimiento y la pobreza en diferentes regiones y departamentos del Perú y encontraron que la pobreza no es muy sensible al crecimiento, ni la relación entre ambos cambia a lo largo del tiempo. Ante esto, concluyen que la segunda explicación parece ser la más apropiada para describir el caso peruano.

2.13 ¿Cuáles son, entonces, los factores específicos nacionales que causaron estas diferencias entre el Perú y el país promedio? Si bien es cierto que una evaluación completa de esta pregunta va más allá del alcance de este capítulo, se propone que los altos niveles de desigualdad en los ingresos puede ser uno de esos factores específicos, idea basada en una investigación reciente sobre el crecimiento pro pobre que ha mostrado que los altos niveles iniciales de desigualdad pueden potencialmente disminuir el impacto del crecimiento sobre la pobreza (Ravallion 2004; Ravallion y Chen 2003; Easterly 2002).

2.14 En vista de que la desigualdad es alta en el Perú y que para disminuir la pobreza el país requiere crecer a un ritmo más acelerado que el de un país promedio, surge la siguiente pregunta: ¿el crecimiento económico reciente no ha podido traducirse en tasas de pobreza más bajas porque ha sido insuficiente, o porque ha beneficiado relativamente más a los no pobres que a los pobres? En seguida, se desarrolla el tema de la distribución del crecimiento.

### **Distribución del crecimiento económico**

2.15 Utilizando información sobre los gastos per cápita, se analiza cómo ha sido distribuido el crecimiento económico entre los grupos de ingresos (o gastos) durante el periodo 1997-2000. Se consideran dos periodos diferentes, 1997-2000 y 2001-2003, y se calculan los cambios en gastos promedio per cápita para cada percentil de la distribución de gastos per cápita y para cada periodo. Tal cálculo permite identificar a los grupos (o percentiles) cuyos gastos per cápita crecieron más o menos que el promedio nacional. Luego se grafican estos cambios para todos los percentiles en la forma de una curva de incidencia del crecimiento del gasto.<sup>10</sup>

2.16 Los cambios en los gastos per cápita variaron entre percentiles y entre periodos de tiempo.<sup>11</sup> El crecimiento económico no fue distribuido uniformemente entre los individuos y hogares durante los periodos 1997-2000 y 2000-2003. En ambos periodos, el crecimiento de los gastos per cápita fue negativo entre los percentiles superiores y positivo entre los percentiles inferiores. Asimismo, debido a que el crecimiento económico fue negativo durante el periodo 1997-2000 y positivo durante el periodo 2001-2003, una mayor parte de la distribución en los gastos per cápita en el periodo 2001-2003 experimentó incrementos positivos comparado con el periodo 1997-2000 (véase el gráfico 2.4).<sup>12</sup>

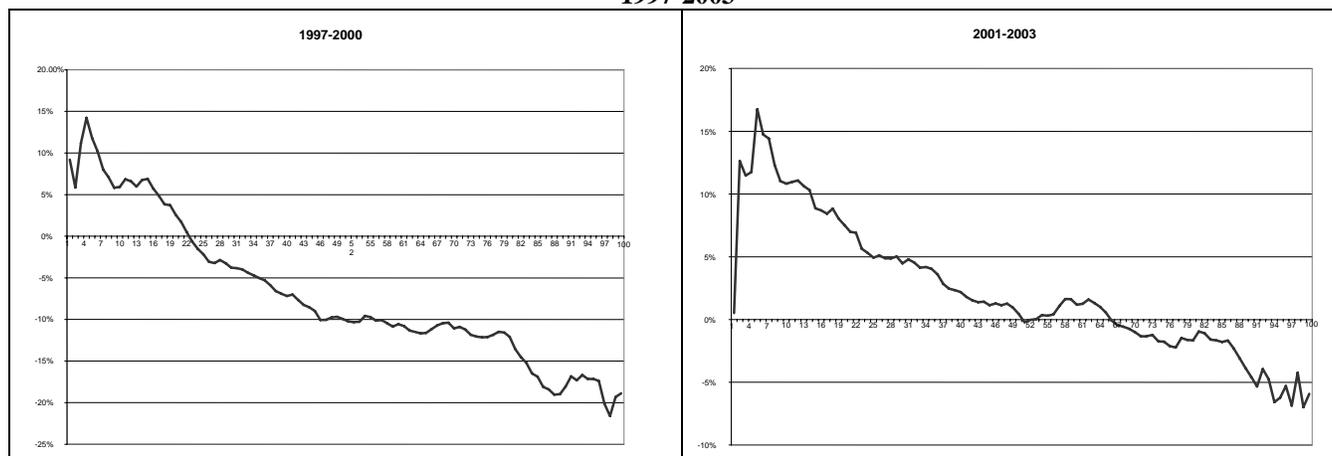
---

<sup>10</sup> Para una descripción metodológica detallada sobre la construcción de las curvas de incidencia del crecimiento, véase Ravallion y Chen 2003.

<sup>11</sup> Los cambios metodológicos en la ENAHO hacen imposible calcular las curvas de incidencia del crecimiento para el periodo 1997-2003 sin corregir la información (véase el capítulo 1 y el anexo 1 para la descripción de tales cambios). Algunos resultados discutidos en este informe no son significativos con relación a las correcciones. En el anexo 2 se presentan los cálculos no corregidos para los periodos 1997-2000 y 2001-2003, ya que son los cambios más representativos a escala nacional, además de una discusión detallada sobre el efecto de las correcciones de estos resultados.

<sup>12</sup> Casas y Yamada (2005) obtienen patrones muy similares para el periodo 2001-04.

**Gráfico 2.4. Los gastos per cápita crecieron entre los pobres y disminuyeron entre los ricos durante el periodo 1997-2003**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

2.17 Estos patrones son consistentes con los cambios en la pobreza y la pobreza extrema descritos anteriormente. El crecimiento positivo del gasto per cápita entre los percentiles inferiores ha contribuido a las mejoras observadas en la pobreza extrema. Sin embargo, debido a que el gasto per cápita ha sido relativamente más débil en la mitad de la distribución, no ha podido traducirse en tasas más bajas de pobreza. En particular, la parte del consumo total atribuido al 20 y 50 por ciento de los más pobres de la población creció de 3,8 a 4,7 y de 18,6 a 20,2 durante el periodo 2001-04, respectivamente (Casas y Yamada 2005).

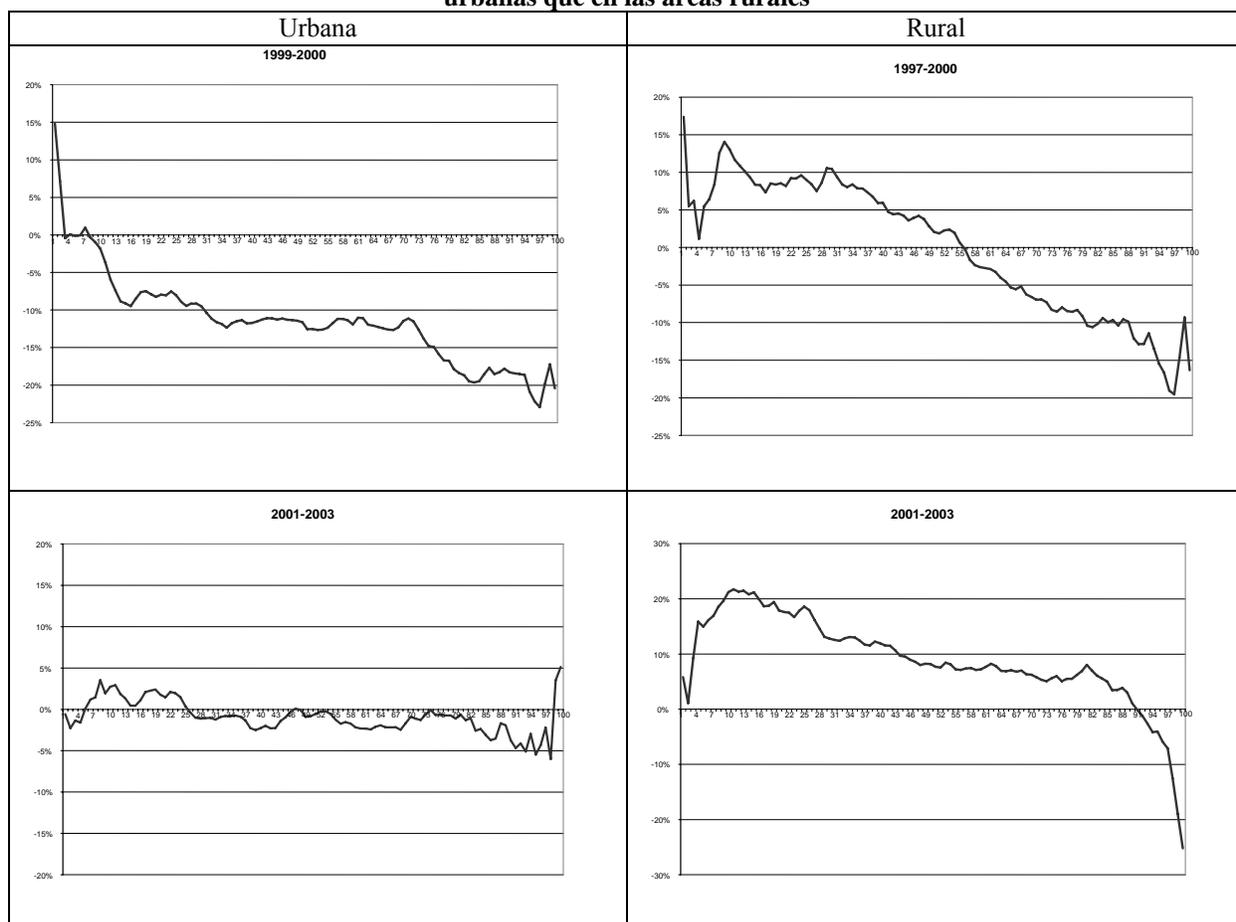
2.18 Los cambios en los gastos per cápita también varían entre las áreas urbanas y rurales. Durante el periodo 1997-2000, todos los grupos de las áreas urbanas experimentaron un crecimiento en el gasto negativo, comparado solo a aquellos en la mitad superior de la distribución en las áreas rurales. De manera similar, el crecimiento del gasto en las áreas urbanas fue casi cero en el periodo 2001-03, mientras que la mayoría de los grupos experimentó un crecimiento positivo en las áreas rurales (véase el gráfico 2.5).

2.19 Una vez más, estos patrones son consistentes con los cambios observados en las tasas de pobreza y pobreza extrema rural y urbana. En las áreas rurales, el crecimiento per cápita positivo entre los percentiles inferiores en el periodo 1997-2000 y el crecimiento generalizado a lo largo de toda la distribución en el periodo 2001-03 se han traducido en disminuciones en las tasas de pobreza extrema y no extrema. En las áreas urbanas, la situación en cierto modo es más moderada ya que las disminuciones en el gasto per cápita durante el periodo 1997-2000 no han sido compensadas con incrementos en el periodo 2001-03, provocando que las tasas de pobreza se estancan o incluso incrementen, como ha ocurrido en el caso de Lima.<sup>13</sup>

2.20 Resumiendo, el reciente crecimiento económico en el Perú ha beneficiado a aquellos que se encuentran en la parte inferior de la distribución de ingresos. En consecuencia, esto se ha traducido en una reducción de la pobreza extrema y de la desigualdad, pero solo en las áreas rurales. Pero el crecimiento no ha tenido una base suficientemente amplia y, por ello, no ha podido disminuir la tasa global de pobreza, particularmente en las áreas urbanas.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

**Gráfico 2.5. El impacto de las crisis económicas fue más fuerte y la recuperación más débil en las áreas urbanas que en las áreas rurales**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

2.21 En la siguiente sección se mira de cerca la naturaleza del crecimiento económico en el Perú durante este periodo, en un intento por entender por qué el crecimiento de los últimos años no ha sido más efectivo en una reducción global de la pobreza, y especialmente en una reducción de la pobreza urbana.

### *Una mirada de cerca a la naturaleza del crecimiento*

2.22 En esta sección se examina la naturaleza del crecimiento económico en el Perú en el periodo 1997-2004 desde dos perspectivas diferentes: su velocidad y su composición sectorial; mientras en la siguiente sección se analiza la relación entre el crecimiento económico, la inversión y los niveles de empleo.

### **La velocidad del crecimiento**

2.23 El crecimiento económico fue lento durante el periodo 1997-2004. El crecimiento del PBI y del PBI per cápita fueron positivos y significativos entre 2001 y 2004. Sin embargo, debido a la grave crisis de la economía en el periodo 1998-99, el balance para el periodo 1997-2004 fue de un incremento de 2,5 por ciento en el PBI per cápita.

2.24 Además, las medidas de ingreso y gasto obtenidas de las encuestas de hogares sugieren que la recuperación pudo haber sido más débil que la sugerida por la información de las cuentas nacionales. El gasto per cápita disminuyó en 11,4 por ciento entre 1997 y 2001, y un 2,5 por ciento adicional entre 2001 y 2004, mientras que los ingresos per cápita cayeron en 1,7 por ciento en el primer periodo y se incrementaron en 0,1 por ciento en el segundo (véase la tabla 2.5). Dado que la medición se realiza utilizando la información de los hogares, no es una sorpresa que la pobreza no haya disminuido en el periodo 2001-03.

**Tabla 2.5. El crecimiento del ingreso medido con información del hogar ha sido más lento que el crecimiento del PBI medido con las cuentas nacionales**

	<b>PBI per cápita (base 1994)</b>	<b>Consumo per cápita (ENAHO)</b>	<b>Ingreso per cápita (ENAHO)</b>
1997-IV/2001-IV	-3,2%	-11,4%	-1,7%
2001-IV/2004-IV	5,7%	-2,5%	0,1%

*Fuente:* Herrera 2004 y Francke 2005.

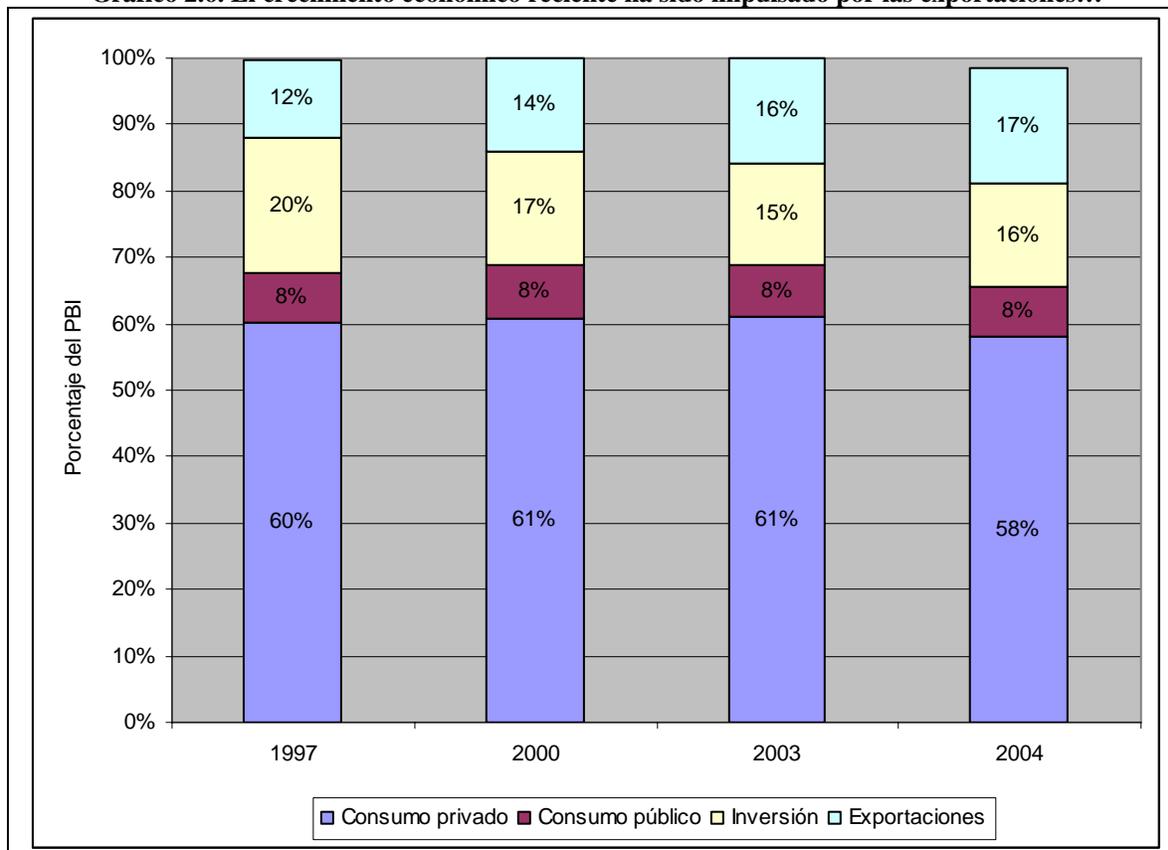
2.25 Si bien un análisis completo de las causas de estas discrepancias escapa a los alcances de este informe, podrían considerarse varias explicaciones, incluyendo (i) información incompleta proveniente del uno por ciento más rico de la población en la muestra de la ENAHO, hecho que afectaría las cifras de gasto e ingresos con un sesgo hacia abajo; y (ii) una inadecuada medición del gasto en bienes de consumo y vivienda en la ENAHO, aunque esto solo explicaría las diferencias en los niveles de gasto (Francke 2005).

### **La composición del crecimiento**

2.26 Para que el crecimiento económico tenga un impacto positivo sobre la pobreza, necesita generar empleo e ingresos para aquellos que más lo necesitan. Entonces, el primer paso para entender por qué la relación entre el crecimiento económico y la reducción de pobreza ha sido débil en el Perú durante el periodo 2001-2003, es identificar qué sectores o actividades han actuado como motores de crecimiento durante la reciente recuperación económica, y examinar en qué medida el crecimiento en estos sectores tiene el potencial para generar una demanda por el tipo de trabajo que los pobres pueden ofrecer.

2.27 El reciente crecimiento económico ha sido impulsado por la demanda externa y por el crecimiento en los sectores minero y agrícola, y en un menor grado por la demanda nacional en los últimos años. Las exportaciones son el componente de mayor crecimiento de la demanda agregada: estas se han incrementado de 11,7 por ciento del PBI en 1997 a 17,3 por ciento en 2004 (véase el gráfico 2.6). Al mismo tiempo, la minería y la agricultura han sido los motores de crecimiento desde un punto de vista sectorial, con tasas de crecimiento anual cercanas a 7,9 y 3,8 por ciento respectivamente en el periodo 1997-2004; por lo tanto, han aumentado su contribución al PBI de 4,7 a 6,7 por ciento en el caso de la minería, y de 8,3 a 8,9 por ciento en el caso de la agricultura (véase el gráfico 2.7). El crecimiento de las exportaciones y el crecimiento en los sectores minero y agrícola se encuentran íntimamente relacionados, debido a que los minerales y los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales representan más del 60 por ciento de todas las exportaciones (véase la tabla 2.6).

**Gráfico 2.6. El crecimiento económico reciente ha sido impulsado por las exportaciones...**



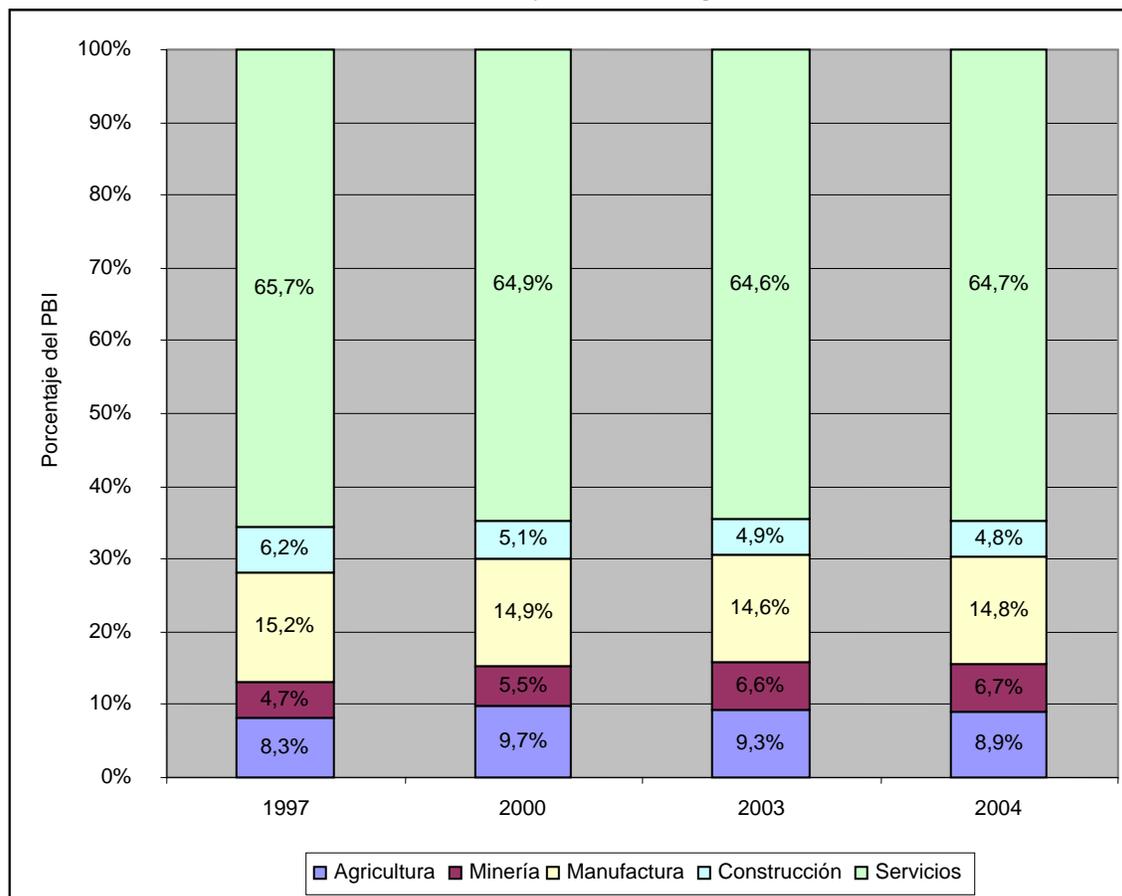
Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004) y BCRP.

**Tabla 2.6. Las exportaciones mineras y agrícolas representan más del 60 por ciento del total de las exportaciones**

	1970	1980	1990	1999	2003	2004
	<b>Porcentaje del total de las exportaciones</b>					
Exportaciones tradicionales	97	78	70	68	71	71
Minería	45	46	45	49	52	55
Petróleo y derivados	1	20	8	4	7	5
Agricultura (solo tradicional)	15	6	5	5	2	3
Pesca	29	5	10	10	9	9
Exportaciones no tradicionales	3	22	30	32	29	28
Manufactura	2	16	18	21	20	19
Otro	1	6	12	11	9	9

Fuentes: Sheahan 2003 y cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

**Gráfico 2.7. El crecimiento económico reciente ha sido impulsado también por el crecimiento en el sector minero y en el sector agrícola**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

2.28 El sector minero tiene menor potencial para la generación de empleo que el sector agrícola para cualquier tasa de crecimiento, debido a que emplea una pequeña parte de la fuerza laboral y tiene una elasticidad producto del empleo baja. El sector minero emplea a 0,7 de la fuerza laboral total comparado con el 33,6 que emplea el sector agrícola, y tiene una elasticidad producto del empleo de 0,4 comparada con el 0,8 en el sector agrícola. Esto implica que un aumento de uno por ciento en la producción generará un incremento de 0,4 por ciento en el empleo en el sector minero y un incremento de 0,8 por ciento en el sector agrícola. Tomando en consideración las tasas de crecimiento en cada sector desde 1997, se puede afirmar que el empleo en el sector minero ha crecido en 3,6 por ciento, ó 0,02 por ciento de la fuerza laboral, mientras que el empleo en el sector agrícola ha crecido en 4,6 por ciento, ó 1,5 por ciento de la fuerza laboral (véase la tabla 2.7).

2.29 Por otro lado, los salarios son mucho más sensibles al crecimiento de la producción en el sector minero que en el sector agrícola, aunque es probable que estos no beneficien a los pobres. Los salarios se han incrementado en una tasa anual de 12,4 por ciento en el sector minero, comparada con una tasa de -1,8 en el sector agrícola (véase la tabla 2.7). Sin embargo, es poco probable que un rápido incremento del salario en el sector minero haya beneficiado a los pobres debido a la composición de la fuerza laboral empleada en el sector, la que tiende a ser relativamente calificada.

**Tabla 2.7. En los últimos años, el crecimiento se ha concentrado en sectores con potenciales distintos para la generación de empleo**

	Crecimiento anual del producto (%) 1997-2003	Proporción de empleo (%)	Elasticidad producto del empleo	Crecimiento anual del empleo (%) 1997-2003	Salario promedio	Elasticidad producto del salario	Crecimiento anual del salario (%) 1997-2003
Minería e hidrocarburos	7,62	0,66	0,43	3,58	10,61	0,65	12,4
Agricultura	3,47	33,63	0,84	4,60	1,28	0,46	-1,79
Electricidad y agua	4,13	0,27	0,37	-3,79	8,23	0,74	7,11
Pesca	4,05	0,64	0,59	5,33	4,44	0,81	11,61
Servicios	2,31	31,39	0,72	1,31	4,17	0,50	0,17
Manufactura	2,15	9,25	0,66	1,35	4,44	0,53	7,43
Comercio	1,77	20,15	0,74	-0,05	2,66	0,51	-2,07
Construcción	-1,09	4,00	0,64	-2,36	3,62	0,61	-0,48

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI y del Banco Central de Reserva para 1997-2003.

2.30 En razón de que la minería y la agricultura suelen estar concentradas en las áreas rurales, un rápido crecimiento en estos dos sectores, combinado con un crecimiento lento en otros sectores con mayor concentración en las áreas urbanas, como servicios o comercio, puede ayudar a explicar por qué las áreas rurales parecen estar mejor que las áreas urbanas en lo que atañe a la reducción de la pobreza.

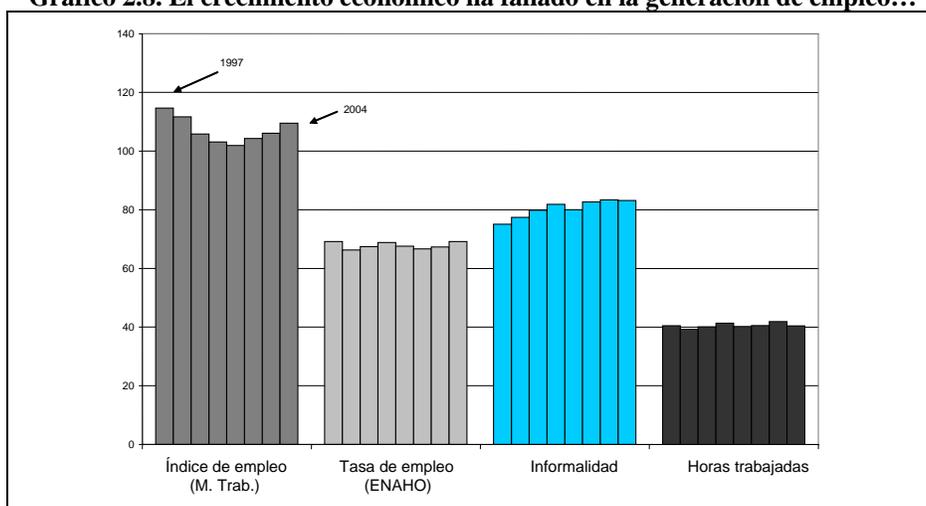
2.31 El potencial para mejoras adicionales en las tasas de pobreza rural basadas únicamente en el crecimiento de los sectores minero y agrícola es limitado, sobre todo en ausencia de otras intervenciones de política. En el anexo 4 se discute el tema con más detalle para el caso del sector minero, y en el capítulo 5 para el caso del sector agrícola.

### ***La (débil) relación entre el crecimiento, el empleo y la inversión***

2.32 La generación de empleo e ingreso (laboral) proporciona las principales relaciones entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Por ello, a continuación la atención se centrará en la relación existente entre el crecimiento, la generación de empleo y la inversión, y las razones que explican la debilidad de la relación entre estas.

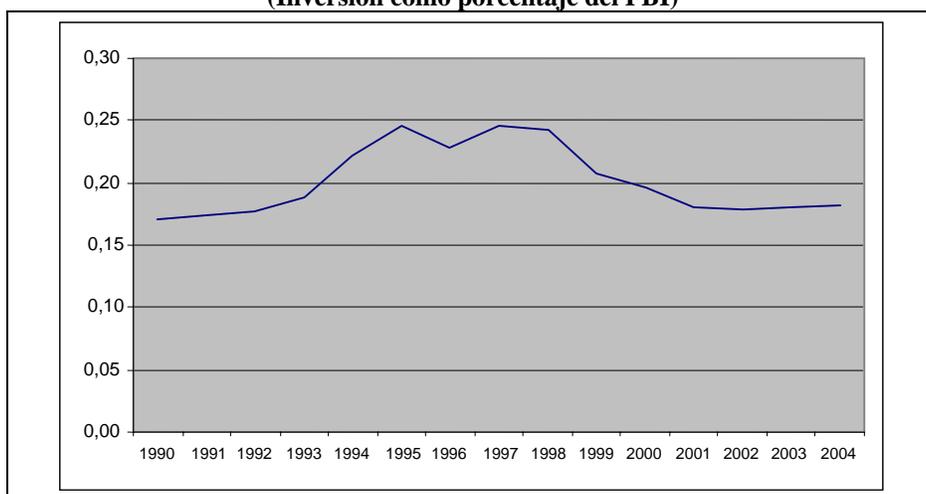
2.33 Aun cuando el crecimiento económico se ha extendido de la minería y la agricultura a otros sectores, las tasas de generación de empleo e inversión se han mantenido bajas. De acuerdo con la información recogida por el Ministerio de Trabajo, el empleo en empresas con más de diez trabajadores se ha recuperado desde el año 2000, aunque aún permanece por debajo de los niveles de precrisis. Este panorama optimista pierde claridad si se utiliza la información de empleo de la ENAHO. La tasa global de empleo ha permanecido constante, e incluso ha disminuido ligeramente desde el año 2000, al mismo tiempo que la composición del empleo ha cambiado hacia una mayor informalidad (véase el gráfico 2.8). El número de horas trabajadas también se incrementó ligeramente entre 1997 y 2003, hecho que sugiere que las necesidades laborales pueden haber sido cubiertas con una utilización más intensiva de los trabajadores ya empleados en lugar de contratar nuevo personal, tema al que se regresará en la siguiente sección. De igual forma, si bien los niveles de inversión se han incrementado en términos reales desde 2003, las tasas de inversión han ido disminuyendo a un ritmo constante como porcentaje del PBI desde 1998 (véase el gráfico 2.9).

**Gráfico 2.8. El crecimiento económico ha fallado en la generación de empleo...**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del Ministerio de Trabajo y del INEI, ENAHO 1997-2003.

**Gráfico 2.9. El crecimiento económico ha fallado en la generación de mayor inversión doméstica (Inversión como porcentaje del PBI)**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

2.34 En resumen, la evidencia discutida sugiere que el crecimiento económico de los últimos años fue bajo para el periodo 1997-2003, y que, una vez que el crecimiento comenzó a acelerarse en los años 2000-2001, fue sesgado y no incluyente y se concentró en los sectores con baja capacidad para generar empleo e ingresos laborales y, en general, no pudo estimular la nueva contratación (formal) y la inversión.

2.35 Estas conclusiones pueden entonces estar relacionadas con la discusión anterior sobre la distribución del crecimiento y su impacto en la pobreza. Por un lado, un crecimiento más acelerado en el sector agrícola y en un menor grado en el sector minero pueden explicar por qué las áreas rurales parecen haber estado mejor que el resto del país en cuanto a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema ya que, como se analizará en el capítulo 5, los pobres rurales dependen sobre todo de las actividades agrícolas. Por otro lado, el bajo crecimiento y la generación de empleo en otros sectores, como servicios y

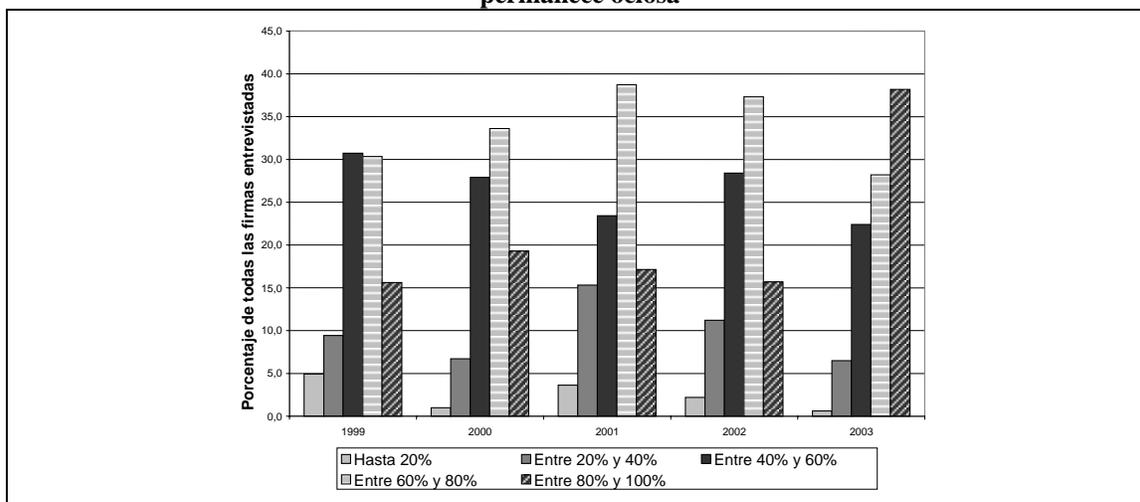
comercio, pueden explicar por qué las tasas de pobreza urbana no han disminuido ya que, como se verá en el capítulo 4, los pobres urbanos, que dependen mayormente de su trabajo para ganarse la vida, tienden a concentrarse en estos sectores. Finalmente, la aceleración en la generación de empleo ocurrida en los últimos meses, en particular fuera de Lima, aún no ha sido suficiente para generar importantes disminuciones en la pobreza.

2.36 Los empleadores toman decisiones sobre contratación y despido de trabajadores y sobre inversión con base en sus recursos existentes y expectativas acerca del futuro. A continuación se examinan ambos factores.

### Haciendo lo posible con los recursos existentes

2.37 Si bien el uso de la capacidad instalada se ha incrementado desde el año 2000, una parte significativa permanece subutilizada actualmente. Cerca del 30 por ciento de los empleadores declararon estar empleando 60 por ciento o menos de su capacidad comercial instalada en 2003, por debajo del 37 por ciento en 2000,<sup>14</sup> mientras que el 38 por ciento declaró estar utilizando más del 80 por ciento, por encima del 19 por ciento en 2000 (véase el gráfico 2.10). La información disponible más reciente del BCRP indica que el uso promedio de la capacidad instalada era de 74 por ciento en octubre de 2005, dejando aún un amplio margen para que la producción aumente utilizando la capacidad existente.

**Gráfico 2.10. El uso de la capacidad instalada está aumentando, pero todavía una gran proporción permanece ociosa**



*Nota:* la información fue obtenida de una encuesta realizada en 2002 a los gerentes de las 120 firmas más grandes del Perú. La encuesta fue administrada en 2002, entre el 15 de julio y el 15 de agosto.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

2.38 Mientras exista suficiente capacidad ociosa en el sistema, los empleadores no tendrán incentivos fuertes para invertir, a menos que esta capacidad se haya tornado obsoleta o sus expectativas sobre el futuro sugieran que se requerirá mayor capacidad. Por lo tanto, la existencia de elementos improductivos en cuanto a capacidad instalada ociosa puede explicar parcialmente por qué las tasas de inversión no han sido hasta ahora muy sensibles al crecimiento económico.

<sup>14</sup> Información obtenida de una encuesta entre los gerentes de las 120 empresas más grandes del Perú en 2002, dirigida por Instituto Cuanto.

2.39 De hecho, la evidencia sugiere que existe una relación positiva entre el crecimiento económico y el aumento en el uso de la capacidad, por un lado, y la disposición de los empleadores para invertir, por el otro. En 2003, el 60 por ciento de los empleadores expresó que estaría dispuesto a invertir en el Perú, comparado con el 50 por ciento en 2000, mientras que un 40 por ciento declaró que no estaría dispuesto, comparado con un 50 por ciento en el año 2000<sup>15</sup> (véase la tabla 2.8).

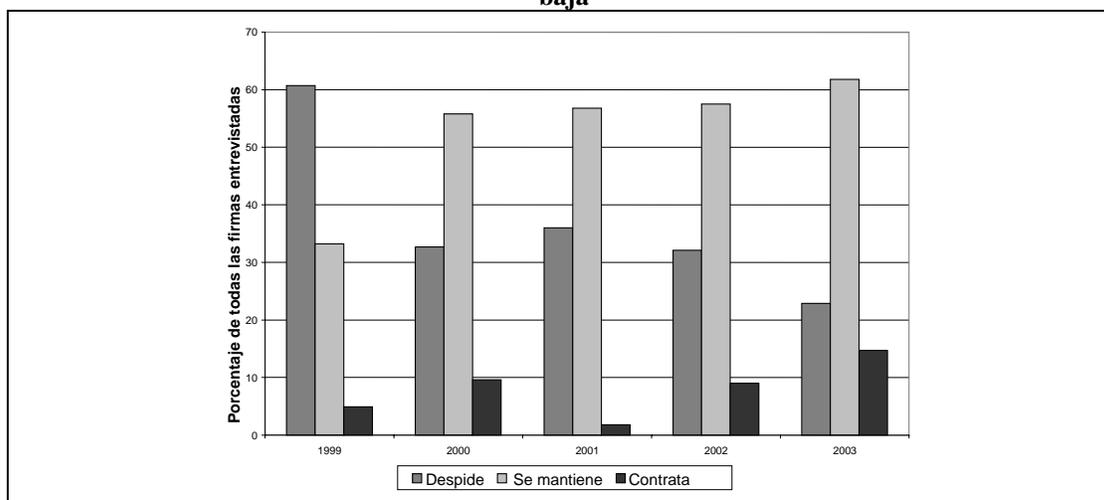
**Tabla 2.8. La decisión de invertir ha mejorado, pero una alta proporción de los empleadores todavía no desea hacerlo**

	1999	2000	2001	2002	2003
Decisión de invertir	63,9	48,1	55,0	42,5	58,2
No desea invertir	29,5	47,1	38,7	56,0	38,2
No responde	6,6	4,8	6,3	1,5	3,6

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

2.40 Los empleadores también se muestran renuentes a contratar nuevos trabajadores. En 2003, solo el 15 por ciento de los empleadores declaró estar dispuestos a contratar nuevos trabajadores, comparado con más del 20 por ciento que manifestó estar dispuesto a despedir a algunos de los que encontraban trabajando (véase el gráfico 2.11). Si bien estas cifras representan una mejora en relación a las del año 2000, cuando el 10 y 30 por ciento de los empleadores dijeron que les gustaría contratar y despedir trabajadores respectivamente, dejaron claro que el crecimiento económico no ha sido suficiente para estimular la creación de empleo por la falta de expectativas positivas sobre las oportunidades económicas futuras. Más adelante se tratará el tema de las expectativas.

**Gráfico 2.11. La disposición a contratar nuevos trabajadores ha aumentado, pero todavía es baja**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

## Espíritus animales después de todo

2.41 Las decisiones comerciales como la contratación de nuevos trabajadores, la instalación de nueva maquinaria o la reorganización de la producción, por mencionar algunas, no son fácilmente reversibles debido a que en el futuro sería costoso despedir a esos trabajadores, disponer de nuevo capital o volver a

<sup>15</sup> *Ibíd.*

los métodos antiguos si los nuevos no producen los resultados deseados. Por ello, los empleadores se comprometerán a estos cambios únicamente si creen que serán rentables no solo hoy sino mañana.

2.42 La percepción de los empleadores sobre las restricciones que enfrentan sus negocios ha mejorado desde el año 2000, gracias a que el crecimiento económico es ahora más significativo. En ese momento, 40 por ciento de todos los empleadores identificaron la falta de demanda como su problema principal, comparado con el 27 por ciento en 2003.<sup>16</sup> Es probable que este cambio sea el resultado de mejores posibilidades económicas asociadas con el crecimiento económico positivo, y va de acuerdo con las mejoras en la voluntad de los empleadores para invertir y contratar, como se describió anteriormente.

2.43 Los empleadores no solo toman en cuenta el reciente crecimiento, sino que también se preocupan por la sostenibilidad. Las tasas de crecimiento históricamente volátiles, la incertidumbre en la política económica, la falta de predictibilidad del marco legal y regulatorio, y el incumplimiento de leyes y contratos, fueron algunos de los problemas que más reportaron las firmas peruanas en el año 2002 (Banco Mundial 2003b). Cerca del 79 por ciento de las empresas declaró que las leyes fueron más o menos, bastante o completamente impredecibles, cifra muy elevada, incluso según estándares internacionales. Esta falta de predictibilidad, combinada con problemas de implementación como la corrupción en contratos de adquisiciones públicas y la dificultad de resolver una disputa en el sistema judicial, crea un nivel de incertidumbre que enrarece en gran medida el ambiente para realizar negocios en el Perú. Más del 70 por ciento de las empresas en la muestra identificó la incertidumbre en la política económica como un obstáculo “mayor” o “muy serio” para las operaciones y el crecimiento.

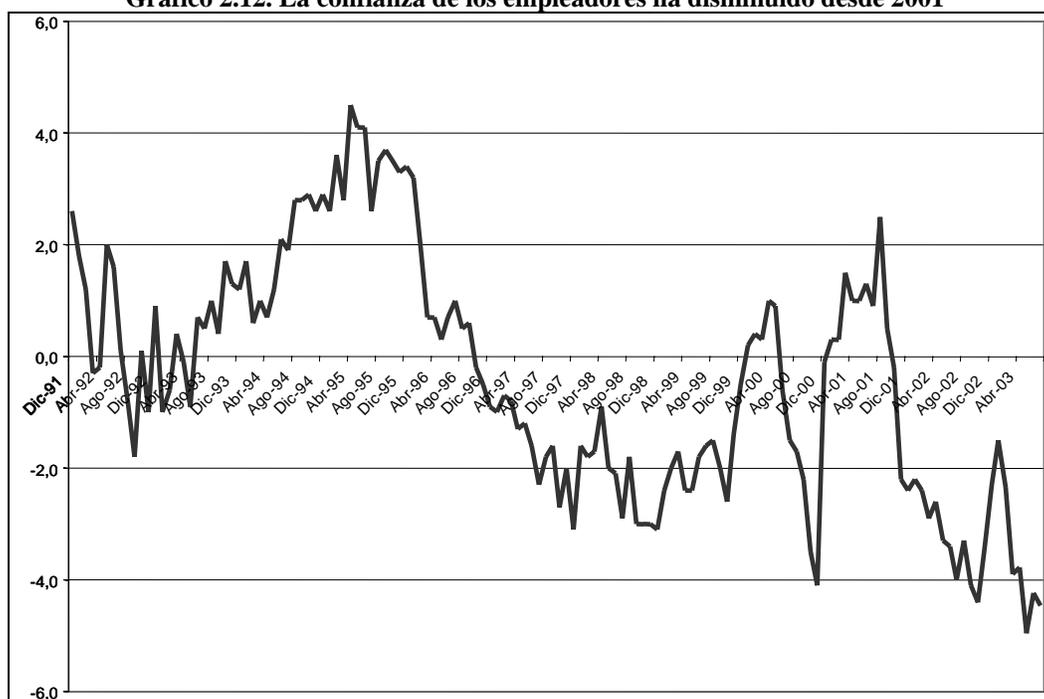
2.44 La incertidumbre respecto del ámbito comercial en el país se ha traducido en un deterioro de la confianza de los empleadores en la sostenibilidad del crecimiento. La confianza empresarial ha disminuido en forma constante desde 2001, después de una corta recuperación luego de la crisis económica de 1998<sup>17</sup> (véase el gráfico 2.12). La anticipada culminación del gobierno de Fujimori en el año 2000, en medio de crecientes muestras de flagrante corrupción pública y mal manejo, dejó al país con conflictos políticos y pesimismo económico. La sobria administración del gobierno transitorio de Paniagua trajo un poco de alivio, y por unos pocos meses hubo optimismo con la llegada del gobierno de Toledo. Sin embargo, a pesar de los sólidos fundamentos macroeconómicos, pronto surgió la desilusión cuando el nuevo gobierno no pudo brindar la estabilidad política que el país requería ni fue capaz de eliminar la incertidumbre con respecto a la legislación vigente. En particular, la posibilidad de un cambio en las reformas del mercado laboral de la década de 1990 ocupaba un lugar preponderante en las predicciones de los inversionistas sobre el futuro de la economía peruana.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Información obtenida de una encuesta entre empleadores en el Perú, conducida por Apoyo.

**Gráfico 2.12. La confianza de los empleadores ha disminuido desde 2001**



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, encuesta a los empresarios.

2.45 La gran incertidumbre y la poca confianza pudo entonces influir desfavorablemente en el crecimiento reduciendo los incentivos para invertir en nueva maquinaria o capacitación externa, que a su vez afecta la adopción de tecnologías y el mejoramiento de la productividad así como dificulta el crecimiento a largo plazo y la rentabilidad. Un análisis de regresión indica que si la incertidumbre fuese disminuida a “moderada” para todas las empresas, se podría esperar que un 36 por ciento de estas realice inversiones, lo que las ayudaría a aumentar las ganancias en por lo menos 1,5 por ciento, y otro 35 por ciento de empresas podría aumentar sus ganancias en más de 3 por ciento (Banco Mundial 2003b).

2.46 En resumen, la inversión y la generación de empleo han sido bajas debido a que existe una capacidad instalada ociosa significativa en el sistema productivo, y especialmente a que las expectativas de los empleadores sobre el crecimiento futuro son inciertas. Por lo tanto, las intervenciones de política que resultan en mayores expectativas, como las dirigidas a mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar el clima de inversión, podrían ser muy beneficiosas para asegurar que el crecimiento económico no solo sea sostenible sino que también contribuya a la reducción de la pobreza. A continuación, se expone una idea general de algunas intervenciones potenciales dirigidas a estos objetivos.

### **Implicancias de política**

2.47 Como se señala al inicio del capítulo, el reciente crecimiento económico ha ido acompañado de disciplina y estabilidad fiscales. El Gobierno del Perú debe continuar trabajando en esta dirección con el fin de asegurar la sostenibilidad del crecimiento.

2.48 Mantener la disciplina fiscal y al mismo tiempo crear el espacio fiscal para la reducción de la pobreza requerirá, entre otras cosas, reformas que creen espacio para el gasto e inversión de infraestructura pro pobre y que mejoren la calidad del gasto, al igual que intervenciones para mejorar el clima de inversión en el Perú y las expectativas empresariales. Esto podría incluir, entre otras medidas: (i)

la reforma del servicio civil, (ii) la armonización y simplificación del sistema tributario, (iii) una reducción de la deuda pública, (iv) un aumento en la transparencia y la responsabilidad fiscales, especialmente en el contexto de una descentralización en curso, y (v) una mejor selección del objetivo del gasto social y una menor superposición entre los programas sociales. Estas intervenciones podrían combinarse con otras específicamente diseñadas para identificar e implementar proyectos de inversión efectivos, como: (i) la selección de proyectos sobre la base del impacto y la sostenibilidad, y (ii) la implementación de mecanismos que permitan el uso de recursos públicos para conseguir capital privado (por ejemplo, asociaciones públicas-privadas y esquemas de subsidio mínimo).

2.49 A fin de reducir la incertidumbre asociada con la política económica, con el sistema legal y regulatorio y con el sistema judicial, se necesitará, entre otras cosas:<sup>18</sup>

- **Una clara articulación y una consulta más abierta sobre la agenda a mediano plazo del Gobierno del Perú (GP).** El GP puede reducir la incertidumbre sobre la política económica articulando más claramente en una agenda a mediano plazo e instituyendo modos de consulta más consistentes con el sector privado, en especial con la micro, pequeña y mediana empresa (PYME), las que no se encuentran bien representadas en los actuales acuerdos. Tal proceso permitiría identificar a los ganadores o perdedores de reformas potenciales antes de su aplicación, así como considerar los mecanismos de compensación; por consiguiente, se facilitaría la construcción de consensos. El Marco Macroeconómico preparado y actualizado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los recientes esfuerzos para introducir un presupuesto multianual constituyen pasos en la dirección correcta.
- **El establecimiento de procedimientos administrativos más simples y transparentes.** El Perú debe continuar simplificando los procedimientos administrativos en el ámbito del gobierno central y extender tal esfuerzo a las municipalidades. Asimismo, el proceso de adquisiciones públicas debe revisarse en los ámbitos central, regional y municipal para encarar el alto grado de corrupción en el otorgamiento de obras públicas y contratos de servicios.
- **La implementación de un marco legal claro y coherente de acuerdo con la agenda económica a mediano plazo.** El GP debería asegurar que la legislación existente esté alineada con su agenda a mediano plazo. Para ello, es necesario que la legislación anterior sea modificada, o revocada si es necesario, para reducir la confusión sobre qué sección de la legislación tiene precedencia, y para facilitar su aplicación. También es necesario que se resuelva la ambigüedad con relación al estatus de ciertas regulaciones (en otras palabras, un posible cambio en las reformas del mercado laboral de la década de 1990).
- **Una mejora en el funcionamiento e imagen del Poder Judicial.** Se requiere intensificar los esfuerzos para mejorar los procesos judiciales reduciendo su duración, asegurando la transparencia en los procesos y, sobre todo, mejorando el cumplimiento. Deberían modernizarse los mecanismos alternativos de resolución de disputas en el sector privado, para que los resultados del arbitraje sean verdaderamente vinculantes y obligatorios. La comunicación entre el Poder Judicial y el sector privado debería mejorarse, de modo que permita la retroalimentación sobre lo que es necesario y cómo lograrlo.

2.50 La preservación de la estabilidad fiscal y la reducción de la incertidumbre se tornarán más importantes cuando se acerquen las elecciones generales de 2006, aumente la presión para regular la disciplina fiscal para gastos populistas y se incremente la especulación sobre el próximo gobierno y su agenda política.

---

<sup>18</sup> Una reciente evaluación del Banco Mundial (Banco Mundial 2003b) analiza el clima de inversión en el Perú e identifica las áreas prioritarias para la acción del gobierno. Aquí se discutirá las recomendaciones políticas clave con relación a la incertidumbre.

## ***Mirando hacia el futuro***

2.51 La discusión en este capítulo se centra en la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como en los factores que hacen más débil o más fuerte esta relación. El análisis terminará presentando los resultados de un ejercicio de simulación muy simple que evalúa el impacto potencial que el crecimiento futuro, solo o acompañado de tributación redistributiva (esto es impuestos que distribuyen ingresos de las familias más ricas a las más pobres), puede tener sobre la pobreza en diferentes escenarios.

2.52 En un estudio complementario a este informe, Sosa-Escudero y Lucchetti (2004) modelan los microdeterminantes del ingreso (laboral) utilizando la información de la ENAHO 1997-2003. Con los resultados simulan el impacto potencial de diversas intervenciones de política sobre el ingreso, la pobreza y la desigualdad. Esta sección se ocupa de los resultados de la simulación en diferentes escenarios de crecimiento y tributación, y se reserva para los capítulos 3 y 6 una discusión detallada de la metodología utilizada y de los resultados obtenidos de sus estimaciones.

2.53 Todas las simulaciones se realizan con un horizonte a largo plazo. En especial, los autores calculan los cambios en las tasas de pobreza y desigualdad entre el presente y el año 2015.<sup>19</sup> Debido a que los resultados se proyectan más de diez años hacia el futuro, es importante recordar que deben interpretarse como exploraciones estadísticas en un contexto *ceteris paribus* fuerte, y no como descripciones exactas del impacto real que una intervención diferente pueda tener sobre la pobreza y la desigualdad.

2.54 Finalmente, debido a que los autores utilizaron en sus cálculos los ingresos laborales en lugar del ingreso total, las cifras de pobreza y desigualdad presentadas en el documento no coinciden con las analizadas en este capítulo. Para evitar confusiones, se ha estandarizado en cien los niveles actuales de pobreza y desigualdad.

### **¿Cuánto puede reducir la pobreza el crecimiento económico por sí solo?**

2.55 Se comienza examinando el impacto del crecimiento económico uniforme sobre el ingreso per cápita a diferentes tasas, que van del uno al 10 por ciento. Entonces, el ejercicio asume que el ingreso de todos crece a la misma tasa anual y evalúa los cambios en la pobreza y desigualdad entre el presente y el año 2015.

2.56 El crecimiento del ingreso per cápita tiene un impacto moderado sobre la pobreza y un impacto algo mayor sobre la pobreza extrema, bajo suposiciones realistas sobre la velocidad del crecimiento.<sup>20</sup> La pobreza disminuiría 10 puntos si el ingreso de cada uno crece a una tasa constante de uno por ciento al año. Esta cifra aumentaría a 30 y 45 puntos en escenarios de crecimiento de ingresos per cápita de 3 y 5 por ciento respectivamente. De manera similar, la pobreza extrema disminuiría 13 puntos con un crecimiento del ingreso anual per cápita de uno por ciento, y disminuiría 35 y 50 puntos con un crecimiento del ingreso anual per cápita de 3 y 5 por ciento respectivamente (véase la tabla 2.9).

---

<sup>19</sup> La elección del año 2015 como referencia responde al hecho de que también es el año en que se espera alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>20</sup> El MEF predice tasas de crecimiento anual del PBI entre 4 y 5 por ciento para el período 2004-07 (MEF 2004). Asumiendo que la población crece 1-1,5 por ciento al año (según estimaciones oficiales), las predicciones del MEF darían una tasa de crecimiento del PBI de 3,5-4 por ciento.

**Tabla 2.9. (Uniforme) El crecimiento tiene un impacto moderado en la pobreza**

	Presente	g=1%	g=3%	g=5%	g=8%	g=10%
	Nivel en 2015					
<b>Nacional</b>						
Tasa de pobreza	100,0	90,8	72,7	55,8	36,3	27,2
Tasa de pobreza extrema	100,0	87,2	66,7	50,9	33,9	24,2
Brecha	100,0	87,8	66,6	49,6	31,2	22,9
Severidad	100,0	86,5	64,0	46,8	28,9	20,9
<b>Urbana</b>						
Tasa de pobreza	100,0	86,7	62,2	42,1	20,9	13,5
Tasa de pobreza extrema	100,0	79,9	49,5	32,3	18,8	13,5
Brecha	100,0	83,2	55,9	36,6	19,7	14,2
Severidad	100,0	81,8	54,2	36,2	21,8	16,9
<b>Rural</b>						
Tasa de pobreza	100,0	95,6	85,0	71,9	54,4	43,1
Tasa de pobreza extrema	100,0	91,4	76,7	61,6	42,7	30,5
Brecha	100,0	91,7	75,3	60,1	40,5	29,9
Severidad	100,0	89,6	70,3	53,6	33,5	23,5
<b>Desigualdad – Coef. Gini</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Sosa-Escudero y Lucchetti 2004.

2.57 Las áreas urbanas se beneficiarían relativamente más con el crecimiento a largo plazo que las áreas rurales. La pobreza descendería 15 puntos en las áreas urbanas, comparado con 5 puntos en las áreas rurales, bajo el supuesto de un crecimiento del ingreso anual per cápita de uno por ciento; las diferencias entre ambas áreas se hacen mayores conforme aumenta la tasa de crecimiento (véase la tabla 2.9).

2.58 Finalmente, la desigualdad no se ve afectada debido a que las medidas estándares de desigualdad, como el coeficiente de Gini, son invariables a los cambios de escala que mueven la distribución a la derecha a través de un factor multiplicativo constante (véase la tabla 2.9).

2.59 Luego se considera el impacto que el crecimiento en determinados sectores pueda tener sobre la pobreza y la desigualdad. Para este fin, se evalúan los cambios en la pobreza y la desigualdad bajo el supuesto de que los salarios en cada sector crecen en un 5 por ciento al año, permitiendo que los salarios se incrementen en un sector a la vez.<sup>21</sup> Debido a que el impacto del crecimiento de cada sector se evalúa en forma independiente, los cambios en la pobreza generados por este ejercicio no pueden compararse directamente con aquellos presentados antes, y son exclusivamente herramientas para ayudar a la comprensión del rol de la composición del crecimiento.

<sup>21</sup> El MEF (Marco Macroeconómico 2003) proporciona predicciones para el crecimiento del producto en diferentes sectores durante el periodo 2004-2007: Agricultura: 1,8 en 2004, 4,6 en 2005, 4,8 en 2006, 5,0 en 2007; Manufactura: 4,7 en 2004, 4,8 en 2005, 4,8 en 2006, 5,1 en 2007; Construcción: 6,1 en 2004, 5,7 en 2005, 5,9 en 2006, 6,0 en 2007; Comercio: 3,2 en 2004, 4,3 en 2005, 4,0 en 2006, 4,5 en 2007; Servicios: 3,5 en 2004, 4,0 en 2005, 4,0 en 2006, 4,5 en 2007. Suponiendo que los salarios crecen a la velocidad del producto, una tasa de crecimiento de 5 por ciento cae en la parte superior de las predicciones del MEF.

2.60 Los grandes cambios en la pobreza se asocian con el crecimiento de los sectores comercio y agrícola. Un 5 por ciento de crecimiento anual en el ingreso de los empleados en el sector comercio conduce a una disminución de 11 puntos en la pobreza, mientras que un 5 por ciento de crecimiento en los ingresos agrícolas conduce a una disminución de 10 puntos. El impacto del sector comercio es mayor en las áreas urbanas, y el del sector agrícola es más evidente en las áreas rurales debido a los patrones diferenciales de empleo entre los pobres urbanos y rurales (véase la tabla 2.10).

2.61 Además, los grandes cambios en la pobreza extrema y la desigualdad se asocian con el crecimiento del ingreso en el sector agrícola. La pobreza extrema y la desigualdad caerían en 22 y 35 puntos respectivamente si los ingresos en el sector agrícola crecieran un 5 por ciento por año. Esto se explica por el hecho de que la mayor parte de los pobres extremos viven en áreas rurales y dependen de las actividades agrícolas para sobrevivir (véase la tabla 2.10).

**Tabla 2.10. Los mayores cambios en la pobreza están asociados con el crecimiento del ingreso en los sectores comercio y agricultura**

	Presente	Agric. <sup>A</sup>	Ind.	Manuf.	Constr.	Com.	Servicios	Finanzas	Gob.
	Nivel en el 2015 bajo un crecimiento de 5%								
<b>Nacional</b>									
Tasa de pobreza	100,0	89,7	97,6	97,8	97,2	88,9	96,0	98,5	91,7
Tasa de pobreza extrema	100,0	78,0	98,1	97,8	96,8	89,9	97,0	99,3	93,2
Brecha	100,0	80,1	97,6	97,5	97,0	89,6	96,6	98,7	93,1
Severidad	100,0	73,8	97,7	97,7	97,3	90,8	97,3	99,1	94,2
<b>Urbana</b>									
Tasa de pobreza	100,0	95,5	96,0	96,2	95,6	81,9	93,3	97,3	86,9
Tasa de pobreza extrema	100,0	86,9	96,2	95,5	94,1	78,6	92,9	98,3	86,4
Brecha	100,0	91,1	95,9	95,2	94,7	80,6	93,3	97,4	87,6
Severidad	100,0	88,7	96,0	95,2	94,7	80,9	93,9	98,0	88,4
<b>Rural</b>									
Tasa de pobreza	100,0	83,0	99,5	99,7	99,1	97,1	99,2	99,8	97,2
Tasa de pobreza extrema	100,0	72,9	99,2	99,1	98,4	96,5	99,4	99,9	97,2
Brecha	100,0	71,2	99,0	99,3	98,8	97,0	99,4	99,9	97,6
Severidad	100,0	64,2	98,8	99,3	99,0	97,1	99,5	99,9	97,9
<b>Desigualdad – Coef. Gini</b>	100,0	94,1	100,3	102,0	100,3	102,8	102,2	103,4	102,8

<sup>A</sup> Incluye minería.

Fuente: Sosa-Escudero y Lucchetti 2004.

2.62 En resumen, las grandes mejoras en la pobreza y la distribución de ingresos se asocian con el crecimiento en los sectores de trabajo intensivo y con sectores que emplearon una gran fracción de la población pobre, sea en el área urbana o rural. Sin embargo, el impacto global del crecimiento por sí solo en la pobreza y la desigualdad es limitado. Se explora, entonces, el impacto de la tributación redistributiva, primero por sí solo y luego combinado con el crecimiento económico.

### El rol de la redistribución

2.63 Para simular el efecto de la tributación redistributiva, se combina un impuesto proporcional con una distribución igualitaria de la recaudación impositiva. En otras palabras, se asume que todos pagan una fracción fija (10, 20 ó 30 por ciento) de sus ingresos como impuestos y reciben una transferencia del gobierno igual a  $R/N$ , donde  $R$  es el monto total del dinero recaudado a través del impuesto y  $N$  es el tamaño de la población.

2.64 La tributación redistributiva tiene un impacto muy pequeño en la pobreza, aunque se consideren tasas altas, pero un impacto algo más importante en la pobreza extrema y la desigualdad. Una tasa tributaria de 30 por ciento se asocia con una disminución en la pobreza de un punto y una disminución de 40 y 25 puntos en la pobreza extrema y la desigualdad, equivalente a los cambios asociados con el crecimiento de ingresos per cápita de 3 por ciento (véase la tabla 2.11).

2.65 Estos cambios son el resultado de una redistribución significativa entre las áreas urbanas, donde la pobreza se incrementa ligeramente como resultado de la tributación, y entre las áreas rurales, donde la pobreza y en particular la pobreza extrema disminuyen como resultado de la tributación (véase la tabla 2.11).

2.66 La relativa ineficacia de esta política redistributiva pura e ingenua se debe al hecho de que las tasas de pobreza son altas y el ingreso medio es bajo en el Perú; por lo tanto, cualquier impuesto dado extrae poco, en términos absolutos, de los ricos para dárselo a los pobres.

**Tabla 2.11. Las políticas redistributivas tienen poco impacto en la pobreza por sí solas, pero un gran impacto en la pobreza extrema**

	Presente	t=10%	t=20%	t=30%
	Nivel en 2015			
<b>Nacional</b>				
Tasa de pobreza	100,0	99,9	99,6	99,0
Tasa de pobreza extrema	100,0	89,3	76,2	57,6
Brecha	100,0	88,1	76,2	64,4
Severidad	100,0	77,4	58,0	41,8
<b>Urbana</b>				
Tasa de pobreza	100,0	100,5	101,6	102,6
Tasa de pobreza extrema	100,0	85,3	67,9	47,3
Brecha	100,0	91,9	83,9	75,9
Severidad	100,0	83,5	68,6	55,5
<b>Rural</b>				
Tasa de pobreza	100,0	99,1	97,2	94,9
Tasa de pobreza extrema	100,0	91,6	81,1	63,6
Brecha	100,0	85,0	70,0	55,2
Severidad	100,0	73,5	51,2	33,0
<b>Desigualdad – Coef. Gini</b>	100,0	92,2	83,5	74,6

Fuente: Sosa-Escudero y Lucchetti 2004.

2.67 Entonces, como era de esperarse, al combinar la tributación redistributiva y el crecimiento se producen cambios mayores en la pobreza y la pobreza extrema que cuando solo se considera la tributación, pues a medida que el tiempo pasa los impuestos se aplican sobre una población relativamente más rica en promedio (véase la tabla 2.12). El mismo impuesto del 30 por ciento considerado anteriormente, cuando se asocia a un crecimiento del ingreso per cápita del 5 por ciento, resulta en una reducción de la pobreza de 45 puntos y en una reducción de la pobreza extrema de 90 puntos.

**Tabla 2.12. Los impuestos redistributivos y el crecimiento pueden tener impacto en la pobreza y en la pobreza extrema**

	Presente	t=10%	t=20% Nivel en 2015	t=30%
<b>Nacional</b>				
Tasa de pobreza	100,0	68,3	62,4	54,5
Tasa de pobreza extrema	100,0	52,1	34,0	9,3
Brecha	100,0	51,2	36,6	23,3
Severidad	100,0	40,4	22,8	11,0
<b>Urbana</b>				
Tasa de pobreza	100,0	58,9	54,8	49,4
Tasa de pobreza extrema	100,0	35,3	23,5	11,0
Brecha	100,0	45,6	35,6	26,2
Severidad	100,0	38,4	25,5	15,6
<b>Rural</b>				
Tasa de pobreza	100,0	79,3	71,3	60,5
Tasa de pobreza extrema	100,0	61,9	40,2	8,3
Brecha	100,0	55,8	37,5	20,9
Severidad	100,0	41,7	21,1	8,0
<b>Desigualdad – Coef. Gini</b>	100,0	92,3	83,8	74,9

Fuente: Sosa-Escudero y Lucchetti 2004.

2.68 Esta combinación también rinde mejores resultados que el crecimiento considerado por sí solo, particularmente en la reducción de la pobreza extrema, ya que una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 5 por ciento se asoció con una reducción de 45 puntos en la pobreza y de 50 puntos en la pobreza extrema.

2.69 Pero no se puede decir lo mismo sobre la combinación de un crecimiento del 5 por ciento con una tributación baja (10 por ciento). Esto se explica debido a la existencia de una gran masa de individuos alrededor de la línea de pobreza. Cuando este es el caso, las políticas redistributivas mueven parte de esta masa hacia la izquierda o por debajo de la línea de pobreza, incrementando, por consiguiente, la tasa de pobreza. Entonces, para que la tributación redistributiva tenga un mayor impacto sin recurrir a altas tasas de tributación promedio, tendría que ser más progresiva; es decir, aplicar tasas más altas a niveles de ingresos más altos y/o exonerar del pago de impuestos a los niveles de ingresos bajos.

### **Conclusiones**

2.70 En este capítulo se ha analizado la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el Perú durante el periodo 1997-2003. Se ha demostrado que si bien el crecimiento ha sido pro pobre, en especial en las áreas rurales, no ha sido suficiente para disminuir la pobreza debido a que no ha podido generar empleo ni inversión.

2.71 También se ha revisado el impacto potencial que el crecimiento económico puede tener sobre la pobreza en el futuro considerando diversos escenarios, y concluido que, bajo suposiciones realistas, el crecimiento solo o combinado con una tributación redistributiva (muy simple) puede tener solo un impacto limitado.

2.72 Entonces, ¿qué se puede hacer para mejorar el efecto del crecimiento económico? El caso de Chile es ilustrativo al respecto (véase el recuadro 2.1). Chile, al igual que el Perú, experimentó varios años de un fuerte crecimiento sin reducción de la pobreza, hasta que el presidente Aylwin introdujo un

paquete de intervenciones económicas y sociales más progresivas para acompañar las políticas de crecimiento existentes. Estas intervenciones tuvieron el objeto de ayudar a que los pobres se beneficien de las oportunidades generadas por el crecimiento. El Perú está experimentando con mecanismos redistributivos basados en contribuciones como el canon minero y otros, que canalizan los recursos de la industria minera hacia los gobiernos locales y las regiones más pobres, los que deberían tener un impacto positivo sobre la pobreza. Estas medidas son bienvenidas, pero se necesita hacer mucho más.

### **Recuadro 2.1. Crecimiento económico y reducción de la pobreza: el caso de Chile**

La profunda crisis financiera que golpeó a Chile entre 1982-83 condujo a la economía a una recesión que resultó en una disminución de 16 por ciento del PBI y en 30 por ciento de desempleo. Muchos bancos y negocios quebraron. Casi la mitad de la población del país cayó por debajo de la línea de pobreza, y en 1983 el 30 por ciento calificó como pobre extremo. Después de la realización de cambios importantes en el modelo neoliberal ortodoxo de Pinochet en 1985, que incluían medidas para promover las exportaciones y la condonación de la deuda de las empresas que habían sido duramente golpeadas por la recesión, la economía se recuperó y se inició un crecimiento económico fuerte y sostenido, con un promedio de crecimiento del PBI de 7 por ciento anual entre 1985 y 1990. Las mejoras inmediatas en los indicadores macroeconómicos, incluyendo la generación de empleo y sueldos reales, no se tradujeron instantáneamente en una reducción de los altos niveles de pobreza del país: en 1987, 5 millones de personas (más del 45 por ciento de la población) aún eran pobres. Pasaron varios años de crecimiento sustancial y estabilidad macroeconómica antes de que la pobreza comenzara a ceder. Finalmente, hacia finales de la década de 1980, los niveles de pobreza cayeron en un 6 por ciento, llegando a 39 por ciento.

Consciente del muy alto nivel de pobreza que aún afectaba el país, el gobierno de Patricio Aylwin, primer presidente elegido después del retorno a la democracia en 1990, mantuvo las políticas económicas centrales del régimen militar sin cambios mientras introducía un giro progresivo. Una activa agenda pro crecimiento se combinaba con fuertes políticas sociales dirigidas a lograr la equidad, la reducción de pobreza y el desarrollo del capital humano. Se financiaron incrementos sustanciales en inversiones sociales, que iban desde programas de empleo hasta reformas en la educación y la salud, mediante un programa de reforma tributaria aprobado en 1990 que incrementó la tributación en un 3 por ciento del PBI en los años siguientes. La combinación de un marco macroeconómico sólido y estable y el rol activo del gobierno sobre el frente social fue seguida por los gobiernos democráticos que sucedieron a la presidencia de Aylwin. Los resultados fueron sobresalientes: una acelerada reducción de la pobreza; para 1998 la población que vivía en la pobreza había descendido a 20 por ciento, menos de la mitad que la de 1987. El enfoque “crecimiento con equidad” demostró ser muy efectivo y benefició a los grupos vulnerables en todo nivel, incluyendo los ancianos, los que tienen poca educación y los jefes de familia masculinos y femeninos de las áreas rurales y urbanas. La pobreza continuó disminuyendo después de 1998. A pesar de ser golpeado por una recesión provocada por la turbulencia financiera internacional a finales de la década de 1990, Chile fue capaz de sostener políticas sociales anticíclicas gracias a los ahorros públicos acumulados en los buenos años, lo que permitió extender los gastos en programas sociales sin poner en peligro la estabilidad económica, el balance presupuestario o aumentar el riesgo país.

El rol crucial que jugó el sólido marco macroeconómico y el fuerte crecimiento de Chile desde mediados de los años 80 en la reducción de la pobreza es ampliamente aceptado. Sin embargo, merece mayor atención la efectividad de la agenda social del país para complementar el crecimiento y alcanzar el alivio de la pobreza. Un estudio conducido por Meller (1999) analizó los factores que llevaron a la notable reducción de la pobreza en Chile. Utilizando el concepto “eficiencia del crecimiento para la reducción de la pobreza” de Cowan y De Gregorio (2000). Meller compara la elasticidad pobreza-PBI durante cuatro periodos de tiempo entre 1987 y 1996, y encuentra que esta elasticidad es 50 por ciento más baja durante el periodo de mandato militar 1987-1990 que en los tres periodos con gobiernos democráticos (1990-1992, 1992-1994, y 1994-1996). En otras palabras, considerando que un incremento del uno por ciento del PBI entre 1987 y 1990 redujo el nivel porcentual de pobres en 0,75 por ciento, el mismo incremento en el PBI provocó una reducción de la pobreza de 1,15 por ciento durante la década de 1990. Meller concluye que para reducir la pobreza son necesarias pero no suficientes altas tasas de crecimiento, y que las políticas sociales impulsadas por los gobiernos democráticos constituyeron un elemento importante para la reducción de la pobreza. Meller estima que, debido a los programas sociales llevados adelante durante los años 90, el número total de pobres cayó adicionalmente en 675 mil (de un total de 1'677.000 pobres), lo que sugiere que mientras 60 por ciento de la reducción de la pobreza en Chile entre 1990 y 1996 puede ser atribuida al crecimiento económico, las políticas sociales explican el 40 por ciento restante.

2.73 Los capítulos 4, 5 y 6 de este informe identifican las barreras que impiden que los pobres se beneficien del crecimiento y proponen políticas que los ayuden a superarlas. Los capítulos 4 y 5 identificarán las oportunidades económicas para los pobres en las áreas rurales y urbanas respectivamente y discutirán las políticas que contribuirán a crear tales oportunidades. El capítulo 6 se centrará en los retos que enfrentan los pobres, principalmente en función del riesgo y la vulnerabilidad y en función de la exclusión de los servicios e instituciones públicas, y brindará recomendaciones de política que ayuden a superar algunos de estos retos.

### CAPÍTULO 3 NATURALEZA, DISTRIBUCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA<sup>22</sup>

3.1 El primer paso para el análisis de la relación entre pobreza y política pública es entender cómo está distribuida la pobreza geográficamente y entre hogares de características diferentes; y —si es así— cómo ha cambiado esto a través del tiempo. En este capítulo se examinan los determinantes de la pobreza en un marco tanto estático como dinámico, así como la correlación entre la pobreza monetaria y las medidas alternativas de bienestar. También se explorarán las implicancias de esta discusión en lo que atañe a la naturaleza de la pobreza cuando se piensa en seleccionar los objetivos de los programas sociales.

3.2 El capítulo está estructurado de la siguiente manera. La primera sección presenta un perfil actualizado de la pobreza para 2003 y discute los determinantes y correlaciones de la pobreza, y también el papel de la geografía como determinante de las persistentes diferencias de la pobreza entre regiones. La segunda sección desarrolla un análisis más detallado sobre los microdeterminantes de la dinámica de la pobreza; se identifican los factores presentes detrás de los cambios en la distribución del ingreso y, por lo tanto, en la pobreza y la desigualdad; asimismo, se examinan algunas de las fuerzas que conducen a la salida y entrada de la pobreza entre hogares urbanos y rurales. La tercera sección examina la relación entre la pobreza monetaria y otras medidas de bienestar, como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el déficit calórico. Por último, la cuarta sección discute la pertinencia de varios instrumentos objetivos para los programas sociales dados esos resultados.

3.3 Las principales conclusiones del capítulo pueden resumirse de la siguiente manera:

- ❑ Existen diferencias significativas y persistentes entre los hogares pobres y los no pobres. Los pobres tienden a vivir en hogares más grandes, tener menos educación y menos acceso a los servicios básicos que los hogares no pobres. También tienen más probabilidad de estar desempleados o empleados informalmente en las áreas urbanas, y más probabilidad de trabajar en el sector agrícola en las rurales. Finalmente, los hogares cuyo jefe habla un idioma indígena tienen más probabilidad de ser pobres que otros hogares, aun después de controlar por otras diferencias observables.
- ❑ Además, existen diferencias importantes en la pobreza entre áreas y regiones. La pobreza es más profunda en las áreas rurales que en las urbanas, y en la sierra y selva que en la costa. Estas diferencias pueden ser explicadas casi completamente por las características del hogar, el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura vial, más que por la geografía.
- ❑ La pobreza es un fenómeno dinámico y multidimensional. En consecuencia, los tradicionales perfiles estáticos de pobreza basados únicamente en medidas de pobreza solo presentan un panorama limitado de la verdadera realidad de los hogares pobres.
- ❑ Los flujos de entrada y salida de la pobreza son considerables. Para cualquier año dado, aproximadamente 25 por ciento de todos los hogares hace una transición entre la pobreza y la no pobreza. Estas transiciones no ocurren al azar sino que dependen tanto de las características y capital del hogar como de la ocurrencia de *shocks*.
- ❑ Adicionalmente, los cambios de los hogares, en lo que se refiere a sus características y capital, y en su retorno, conducen la mayor parte de la variación observada en la distribución del ingreso en el tiempo y en el espacio y, por consiguiente, la mayor parte de la variación en las tendencias de la pobreza y diferencias de la pobreza entre regiones geográficas. Los recientes incrementos en la pobreza han sido el producto de los cambios en los rendimientos de la educación y de los cambios en la composición del empleo.

---

22. Este capítulo se sustenta en el estudio elaborado por el equipo del documento, y en los trabajos de Escobal y Torero (2002) y Herrera y Roubaud (2002).

- ❑ La pobreza monetaria, en la que se basan los resultados antes mencionados, es solo una de las posibles formas en la que se puede medir el bienestar. El índice de NBI y el déficit calórico son otras medidas actualmente utilizadas en el Perú. Aunque estas tres medidas de pobreza están correlacionadas positivamente y se espera que evolucionen de modo similar en el largo plazo, no producen los mismos perfiles de pobreza en el corto plazo.
- ❑ El hecho de que quien es pobre y quien no lo es cambia a lo largo del tiempo, junto con la noción de que la pobreza puede ser definida en distintas formas, tiene importantes implicancias en el diseño y selección de los instrumentos de identificación para los programas sociales, tema actualmente en discusión en el Perú.

### *Perfil de la pobreza*

#### **Condiciones de vida y características de los pobres**

3.4 Aunque en todas partes los pobres viven en situación de marginalidad con respecto a la vivienda y el acceso al empleo y los servicios básicos, sus condiciones de vida varían ampliamente a lo largo del país. A continuación, se discutirá brevemente algunas de las diferencias y similitudes que existen entre los pobres y los no pobres, y entre las regiones. La atención estará dirigida a las características demográficas, acceso a los servicios y al empleo en la medida en que estos se ajustan mejor a los alcances del documento.

3.5 **Niveles de ingresos y gastos.** Los hogares pobres tienen niveles de ingresos y gastos significativamente más bajos que los no pobres, y estas diferencias son mayores en las áreas urbanas, en particular en Lima Metropolitana, que en las áreas rurales (véase la tabla 3.1).

3.6 **Características de los hogares.** Existe una clara diferencia entre los hogares pobres y los no pobres en función del tamaño y su composición. Los hogares pobres son significativamente más grandes que los no pobres y, en consecuencia, tienden a tener ratios de dependencia más elevados (en otras palabras, número de dependientes por perceptor de ingresos). Los hogares con personas de determinadas características tienen también más probabilidad de ser pobres o no pobres independientemente del tamaño del hogar. Por ejemplo, los hogares con un jefe de hogar de avanzada edad tienen menos probabilidad de ser pobres; por otro lado, los hogares cuyo jefe de hogar es una mujer no parecen tener más probabilidad de ser pobres que aquellos cuyo jefe es un hombre (véase la tabla 3.1).

3.7 **Etnia.** Definir quién es indígena y quién no es una tarea complicada en el Perú, ya que no parece haber un criterio único que distinga a la población indígena de la no indígena. Para fines de este documento, se clasificarán a las personas como indígenas si hablan uno o más idiomas nativos. Sin embargo, debido a que esta definición puede no ser plenamente satisfactoria, se presenta también una breve discusión sobre el tema de identificación étnica en el recuadro 3.1.

3.8 Los hogares cuyo jefe de familia es indígena exhiben tasas de pobreza significativamente más altas que la de otros hogares, aun después de controlar por otras características observables. Las diferencias entre hogares indígenas y no indígenas están más marcadas en las áreas urbanas que en las rurales (véase el recuadro 3.1).

**Tabla 3.1. Las características demográficas de los pobres varían entre las áreas urbanas y rurales**

	Urbana (excluye Lima)			Lima Metropolitana			Rural		
	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre
<b>Ingreso total per cápita</b>	396	530	166 ***	818	1037	237 ***	172	304	100 ***
<b>Gastos per cápita</b>	340	450	149 ***	577	719	199 ***	168	285	104 ***
<b>Tamaño del hogar</b>	4,4	3,8	5,4 ***	4,4	4,0	5,6 ***	4,4	3,3	5,0 ***
<b>Tasa de dependencia <sup>A</sup></b>	29,0	27,7	31,2 ***	28,2	27,9	29,1	39,0	37,6	39,7 ***
<b>Edad del jefe de hogar</b>									
Menos de 25 años	3,5	3,7	3,0	2,2	2,3	1,8	4,0	4,6	3,7
25 a 55 años	65,3	62,1	70,9 ***	64,7	60,3	76,3 ***	61,7	54,5	65,6 ***
Más de 55 años	31,2	34,1	26,1 ***	33,1	37,3	21,9 ***	34,3	40,9	30,7 ***
<b>Sexo (% jefe de hogar mujer)</b>	23,4	24,6	21,5	24,4	26,4	19,2 ***	16,0	19,2	14,2 ***
<b>Estado civil del jefe de hogar</b>									
Conviviente	23,3	17,7	33,0 ***	20,2	14,5	35,4 ***	28,8	23,6	31,6 ***
Casado	47,6	49,9	43,7 ***	49,5	52,1	42,6 ***	47,3	43,1	49,6 ***
Viudo/divorciado	22,5	24,3	19,4 ***	23,8	25,0	20,7 **	19,4	25,1	16,4 ***
Soltero	6,6	8,1	4,0 ***	6,5	8,4	1,3 ***	4,5	8,2	2,5 ***
<b>Educación del jefe de hogar</b>									
Sin educación	6,2	4,6	9,0 ***	2,3	2,0	3,2 *	16,5	12,8	18,5 ***
Primaria	32,9	26,7	44,0 ***	22,3	18,3	33,4 ***	57,4	50,5	61,1 ***
Secundaria	37,6	37,3	38,2 *	45,1	42,6	52,2 ***	22,0	28,0	18,8 ***
Más de secundaria	23,3	31,5	8,7 ***	30,3	37,1	11,3 ***	4,1	8,7	1,6 ***

\*\*\*, \*\*, \* La diferencia entre no pobre y pobre es significativamente mayor de cero al 1 (5) (10) por ciento.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

**3.9 Educación.** El nivel de educación del jefe de familia está estrechamente relacionado con la condición de pobreza del hogar. El jefe de familia de un hogar pobre promedio tiene educación primaria mientras que el jefe de hogar no pobre tiene educación secundaria (véase la tabla 3.1).

**3.10 Condiciones de vivienda.** Es menos probable que los pobres tengan un título de propiedad de su vivienda o que siquiera tengan casa propia, en especial en las áreas urbanas. También es más probable que vivan hacinados y que habiten en una vivienda inadecuada (véase la tabla 3.2).



Por otra parte, el término “indígena” esconde una heterogeneidad significativa: aunque los jefes de hogar quechuahablantes representan una mayoría (75 por ciento de los todos los hogares indígenas), un 15 por ciento adicional de hogares tienen un jefe de hogar aimarahablante (12 por ciento) o un indígena del Amazonas (3 por ciento).

**Medición de los estándares de vida entre la población indígena.** Los hogares indígenas exhiben tasas de pobreza y extrema pobreza más altas que los hogares no indígenas, aunque existen diferencias importantes entre las áreas urbanas y rurales. En particular, mientras que para todos los hogares las tasas de pobreza son más bajas en las áreas urbanas que en las rurales, las diferencias relativas entre los hogares indígenas y no indígenas están más marcadas en las primeras, especialmente en Lima, que en las últimas.

**Tabla B3.1.2. La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares indígenas**

	Todos	Indígenas	No indígenas
Tasa de pobreza	46,8	63,8	42,0
Tasa de pobreza extrema	20,1	35,3	16,6
Brecha de pobreza (FGT1)	17,4	26,2	13,2
Severidad (FGT2)	8,7	14,1	6,2

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

**Tabla B3.1.3. Las tasas de pobreza son menores y las diferencias entre los hogares indígenas y no indígenas son mayores en las áreas urbanas**

	Todos	Indígenas	No indígenas
Nacional	46,8	63,8	39,6
Lima	25,5	37,2	22,2
Otras urbanas	41,4	52,3	38,0
Rural	72,2	78,6	65,8

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

Aunque las diferencias entre los hogares indígenas y los no indígenas en parte resultan por las diferencias de los recursos de ambos grupos, los hogares indígenas todavía tienen 11 por ciento más de probabilidad de ser pobres que los hogares no indígenas similares cuando estas son tomadas en cuenta. Una vez desagregados por área de residencia, solo en Lima, los recursos sí parecen explicar plenamente la diferencia en las tasas de pobreza entre los dos grupos, lo que, dado que aquí las diferencias relativas fueron mayores, sugiere que las diferencias en los recursos entre los hogares indígenas y los no indígenas están más marcadas en la capital que en cualquier otro lugar.

**Tabla B3.1.4. La etnia indígena está correlacionada positivamente con la pobreza, aun después de tomar en cuenta las diferencias en sus dotaciones de capital**

	Efecto marginal de la etnia en la probabilidad de ser pobre
Nacional	0,113** (6,66)
Lima	0,037 (1,48)
Otras urbanas	0,066** (2,88)
Rural	0,106** (6,17)

*Fuente:* Trivelli 2004

Los números corresponden al coeficiente de un indicador de etnia indígena variable en un modelo logit para los determinantes de la pobreza (pobre = 1, no pobre = 0). El modelo incluye información del área de residencia, tamaño y composición del hogar, características demográficas del jefe de hogar y de otros miembros, y características del empleo del jefe de hogar.

\*\* Diferente de 0 al 1 por ciento de significancia.

Es interesante notar que, pese a las diferencias en la pobreza monetaria, solo el 22 por ciento de todos los hogares

indígenas respondió afirmativamente a la pregunta “¿Considera que su hogar es pobre?”, comparado con el 23 por ciento de todos hogares no indígenas, sugiriendo así que la pobreza monetaria puede no capturar de modo apropiado el bienestar de los hogares indígenas.

*Fuente:* Trivelli 2004.

3.12 **Empleo.** El empleo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de hogares y, por lo tanto, uno de los principales determinantes de la pobreza. Aunque no hay diferencias significativas en las tasas de empleo del jefe de hogar entre hogares pobres y no pobres, el porcentaje de miembros del hogar que están empleados es mayor en los últimos.

3.13 El tipo y sector de empleo también tienen un impacto en la pobreza. El sector informal proporciona empleo a una fracción mayor de los pobres que de los no pobres, especialmente en Lima. El autoempleo y el trabajo de obreros están positivamente correlacionados con la pobreza y también lo está el empleo en actividades agrícolas.

### **Correlaciones de pobreza**

3.14 En esta sección se utilizan modelos probit condicionales, en los que la situación de pobreza del hogar está modelada como una función de variables “exógenas”, para examinar de manera más formal la relación entre la pobreza y alguna de las variables discutidas anteriormente. Este enfoque ayuda a identificar variables que están directamente correlacionadas con la pobreza cuando se controla por el efecto de otras variables. Estos modelos se estiman por separado, según área y región, para dar cuenta de la variación en las condiciones de vida de los hogares pobres y no pobres.

3.15 En esta sección se discute brevemente los resultados de estas estimaciones, identificando correlaciones comunes en las áreas urbanas y rurales; las estimaciones del modelo completo se encuentran en el anexo estadístico.

3.16 **Factores urbanos comunes.** La pobreza urbana a lo largo de las regiones parece estar asociada con (i) un mayor tamaño del hogar y un mayor número de dependientes; (ii) un bajo nivel de educación del jefe de hogar; (iii) un bajo acceso a los servicios; (iv) el desempleo del jefe de hogar y/o niveles bajos de participación en la fuerza laboral de otros miembros del hogar; y (v) el empleo del jefe de hogar en el sector informal.

3.17 **Factores rurales comunes.** La pobreza rural a lo largo de las regiones parece estar asociada con (i) un mayor tamaño del hogar y un mayor número de dependientes; (ii) un bajo nivel de educación del jefe de hogar; (iii) un bajo acceso a los servicios; y (iv) el empleo del jefe de hogar en la agricultura, aunque esto es significativo solo en la selva y en la sierra.

**Tabla 3.3. Perfil de la pobreza**

	Urbana (excluye Lima)		Lima Metropolitana				Rural					
	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre			
<b>Empleo del jefe de hogar</b>												
Empleado	94,2	94,0	94,4	93,1	93,3	92,7	99,4	99,3	99,5			
Desempleado	5,6	5,9	5,6	6,8	6,6	7,2	0,5	0,6	0,4			
Fuera de la fuerza laboral	13,5	15,9	9,2	***	20,2	23,2	12,0	***	4,1	6,6	2,8	***
<b>Mercados laborales</b>												
Perceptores de ingreso/Adultos (+10 años)	67,6	72,4	59,2	***	64,1	67,9	53,8	***	61,6	72,0	55,9	***
<b>Sector informal<sup>A</sup></b>												
Empleados informalmente/Adultos (+10 años)	44,0	41,8	47,9	***	33,7	31,7	39,0	***	70,0	67,1	71,5	***
Empleo informal del jefe de hogar	71,5	63,8	84,1	***	60,7	53,7	77,9	***	93,3	86,3	96,9	***
<b>Categoría de empleo del jefe de hogar</b>												
Empleador	10,0	12,2	6,5	***	9,49	11,0	5,9	***	11,0	16,3	8,3	***
Empleado asalariado	20,0	27,4	7,9	***	27,8	34,6	11,12	***	3,7	8,2	1,3	***
Empleado a jornal	22,0	17,9	28,7	***	23,3	18,8	34,6	***	12,4	15,6	10,7	***
Autoempleado	43,6	37,8	53,2	***	35,6	31,9	44,7	***	71,4	57,5	78,6	***
Otro	4,4	4,7	3,8		3,8	3,8	3,7		1,6	2,4	1,1	***
<b>Sector económico del jefe de hogar</b>												
Actividades primarias	26,6	19,5	38,3	***	2,2	1,9	3,0	**	85,3	75,4	90,5	***
Sector público	5,7	7,0	3,6	***	4,8	5,5	2,9	**	1,7	2,9	1,0	***
Construcción	5,9	4,2	8,6	***	10,8	8,9	15,3	***	1,8	2,0	1,6	
Manufactura	10,6	10,6	10,6		17,5	17,0	18,7		2,3	2,8	2,0	***
Servicios	51,3	58,8	39,0	***	64,7	66,6	60,1		9,0	17,0	4,9	***

\*\*\*, \*\*, \* La diferencia entre no pobre y pobre es significativamente mayor de cero al 1 (5) (10) por ciento.

<sup>A</sup> Trabajadores empleados en firmas no registradas y firmas con diez o menos empleados.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

3.18 La evidencia presentada en esta sección muestra que existen diferencias significativas y persistentes entre los hogares pobres y no pobres según las áreas y regiones. En particular, existe una fuerte concentración de hogares pobres en las regiones geográficas más adversas, la sierra rural y la selva (véase el capítulo 1). Es interesante notar que, como se discutirá a continuación, estas variaciones entre regiones pueden ser explicadas casi totalmente por las diferencias entre las condiciones de vida de los hogares en cada región.

### **El rol de las características de los hogares *versus* el rol de la geografía**

3.19 Para explicar las diferencias regionales en las tasas de pobreza se podría considerar dos enfoques (véase la tabla 3.4). El primero postula que las diferencias provienen de la concentración espacial de individuos con características y capital pobres. Bajo este enfoque, los individuos idénticos deberían tener la misma probabilidad de ser pobres independientemente del lugar en el que viven. El segundo enfoque asigna una causalidad a la geografía, por lo que las familias pobres que viven en un área con abundante capital tienen más probabilidad de salir de la pobreza que aquellas que viven en otras áreas.

3.20 Adherir el primer enfoque o en el segundo tiene importantes implicancias para el diseño de políticas. En el mundo descrito por el primer enfoque la inversión en características individuales, como la educación, es todo lo que se necesita para mejorar las condiciones de vida del pobre; por el contrario, en el segundo enfoque, los retornos a esas características pueden ser una función del medio ambiente local y, por consiguiente, tales intervenciones pueden no producir los resultados deseados.

**Tabla 3.4. Las diferencias regionales en los gastos per cápita pueden ser explicadas por diferencias del hogar en el acceso a activos privados y a infraestructura**

	Sierra-Costa	Selva-Sierra
<b>Diferencia total (log.)</b>	-0,217	-0,167
<b>Explicada</b>	-0,241	-0,244
<b>Residual</b>	0,024	0,077
	Diferencia explicada por:	
<b>Características del hogar</b>	<b>-0,185**</b>	<b>-0,258**</b>
Tamaño del hogar	0,031**	-0,064**
Años de educación (jefe de hogar - JH)	-0,061**	-0,065**
Años de educación (otros miembros)	-0,069**	-0,102**
Experiencia laboral potencial (JH)	-0,013**	-0,024**
Sexo (JH)	0,000	-0,001
Número de migrantes	-0,009*	-0,005*
Ahorros	0,002**	0,000
Valor de los bienes durables	-0,003	0,004
<b>Infraestructura</b>	<b>-0,024*</b>	<b>-0,064*</b>
Escuelas en el pueblo (per cápita)	0,024	0,023
Centros médicos en el pueblo (per cápita)	0,010	0,009
Índice de NBI	-0,058**	-0,095**
<b>Geografía</b>	<b>-0,163</b>	<b>0,031</b>
Altitud	-0,036	-0,004
Temperatura	-0,235**	0,173**
Temperatura al cuadrado	0,117	-0,121
Piedras ígneas	0,015*	-0,004*
Piedras sedimentarias	-0,004	-0,009
Profundidad de la tierra	-0,022	-0,005
<b>Ubicación</b>	<b>0,050</b>	<b>0,039</b>
Urbanización	0,055	0,038
Distancia a la capital provincial	0,005	0,001
Ubicación geográfica *	0,081*	0,007*
Altitud de la urbanización *	0,081*	0,007*

\*\* : Significativamente distinto de cero al 1 (5) por ciento.

Fuente: Escobal y Torero 2002.

3.21 Escobal y Torero (2002) utilizan información del Censo y de la ENNIV para explorar si la geografía tiene un efecto en los estándares de vida una vez que las características observables de los hogares e individuos han sido controladas. Para este propósito, primero modelan el gasto como una función de las características de los hogares e individuos, activos privados, acceso a los activos públicos y factores geográficos, y luego utilizan este modelo para explicar las diferencias en los niveles de gasto en las tres regiones (costa, sierra y selva).

3.22 Los autores concluyen que la mayor parte de la diferencia en el gasto per cápita en las regiones se puede explicar por las diferencias en los activos privados e infraestructura, medidas utilizando un índice de “necesidades básicas”. En otras palabras: aquellos hogares que pueden ser percibidos como equivalentes tienen probabilidades similares de ser pobres independientemente de las características geográficas, como la altitud o la temperatura, de su región de residencia (véase la tabla 3.4).

3.23 Sin embargo, estos resultados no indican que la geografía no importa, como los autores subrayan correctamente, sino, más bien, que su influencia en el gasto ocurre a través de una distribución espacialmente desigual en la provisión de infraestructura pública.

3.24 Una conclusión directa de esta observación es que la inversión pública en infraestructura en áreas con una geografía adversa tiene un potencial redistributivo e igualitario significativo. En este contexto, las tendencias recientes en la inversión pública son preocupantes. Tanto en términos absolutos como relativos la cantidad de recursos dedicados a la inversión pública ha disminuido en forma sostenida entre el año 1999 y el 2002, recuperándose solo ligeramente con posterioridad (véase el recuadro 3.2). Aunque parte de esta declinación puede explicarse por la privatización de grandes empresas estatales de telecomunicación y electricidad durante la década de 1990, el progreso hacia un mayor acceso a servicios públicos e infraestructura vial se ha estancado recientemente a pesar de que persisten necesidades importantes.

### Recuadro 3.2. Inversión pública en servicios básicos e infraestructura vial

El rol de la infraestructura como factor decisivo del crecimiento a largo plazo y de la reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad ha sido puesto de relieve por numerosos autores, entre ellos Easterly y Servén (2003) y Calderón y Servén (2004). A continuación se revisará brevemente las tendencias recientes en los gastos de inversión pública, en el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura vial en el Perú, y se propondrá algunas opciones de política dirigidas a incrementar y mantener los niveles de inversión pública.

Los niveles de inversión pública bajaron significativamente entre 1999 y 2002, tanto en términos absolutos como relativos, y se han recuperado solo un poco desde entonces. Estos niveles cayeron de 5.657 millones de nuevos soles (o 4,9 por ciento del PBI) en 1999 a 3.575 millones de nuevos soles (o 2,8 del PBI) en 2002. Aunque el nivel de inversión se recuperó a 4.083 millones de nuevos soles para fines de 2004 y el MEF proyecta más incrementos, el nivel estimado para 2007 todavía está por debajo del de 1999 (véase la tabla B.3.2.1).

Como resultado de este deterioro en los niveles de inversión pública, el progreso hacia un mayor acceso a los servicios básicos y a la infraestructura vial se estancó después de 2000 tanto en las áreas urbanas como rurales en comparación con los periodos anteriores. La fracción de los hogares con acceso a agua potable se incrementó del 59,9 a 60,9 por ciento entre 2000 y 2003, comparado con el aumento de 54,8 a 59,9 durante los tres años anteriores. Lo mismo se puede decir respecto del acceso a la electricidad y al sistema de desagüe (véase la tabla B3.2.1) Asimismo, el progreso para extender la infraestructura vial se debió sobre todo a inversiones locales en carreteras rurales, más que a inversiones financiadas por el Gobierno Central (no mostradas).

**Tabla B3.2.1. Pausa en el progreso del acceso a los servicios básicos entre 2000 y 2003**

	Acceso a agua potable en la vivienda			Acceso a electricidad			Desagüe en la vivienda		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1997	54,8	73,3	17,7	69,2	91,8	23,8	45,6	66,3	4,1
2000	59,9	73,5	33,2	72,8	95,2	28,9	47,1	69,5	3,3
2003	60,9		32,8	72,4		31,8	47,5		5,7

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

3.25 Entonces, una desaceleración en la inversión pública en servicios básicos e infraestructura vial puede afectar severamente el crecimiento futuro de la producción y del empleo, y, como resultado, la reducción de la pobreza en el futuro. En los capítulos 4 y 5 se analizará con mayor detalle el rol del acceso a los servicios públicos e infraestructura vial como determinantes de las oportunidades económicas de la pobreza urbana y rural, respectivamente.

## ***Microdeterminantes de la dinámica de la pobreza***

3.26 Hasta ahora se ha tratado a la pobreza y sus determinantes de una manera estática, como si se tomara una fotografía; sin embargo, la pobreza es un fenómeno dinámico. El capital de los hogares y los retornos de este cambian con el tiempo y, como resultado, también lo hace la pobreza. Del mismo modo, las diferencias persistentes en los estándares de vida en las áreas y regiones se pueden mitigar o exacerbar mediante intervenciones de política.

3.27 Se analizaron los flujos de entrada y salida de la pobreza y se estudiaron los microdeterminantes de la dinámica de la pobreza desde dos ángulos diferentes: los cambios en la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, y el rol de la geografía en la explicación de la variación espacial del ingreso.

### **Flujos de entrada y de salida de la pobreza**

3.28 Cuando se piensa en la pobreza, con frecuencia se hace una distinción entre pobreza permanente y pobreza transitoria, y se considera que la primera es el resultado de características estructurales de los hogares e individuos, mientras que la segunda es considerada el resultado de un *shock* transitorio (o reversible).

3.29 Ya sea que gran parte de la pobreza es permanente o transitoria tiene importantes implicancias de política. Por ejemplo, se podrían considerar políticas de asistencia social en el primer caso, mientras que las intervenciones que promueven el acceso al crédito y al seguro podrían ser más efectivas en el segundo (véase el capítulo 5 para una discusión más detallada del tema).

3.30 Una manera de evaluar la prevalencia de cada “tipo” de pobreza es analizar los flujos de entrada y salida de la pobreza. Herrera y Roubaud (2002) lo hacen para el caso del Perú durante el periodo 1997-99 utilizando el componente del panel de datos de la ENAHO. Este panel contiene información de 1.720 hogares para esos tres años, y para un número mayor cuando se consideran pares de años (véase la tabla 3.5).

**Tabla 3.5. Tamaño del panel**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Número total de hogares	4.022	4.044	2.218
Panel 1997-98	2.709	2.709	
Panel 1998-99		1.872	1.872
Panel 1997-99	1.720	1.720	1.720

*Fuente:* Herrera y Roubaud (2002).

3.31 Año a año, los flujos de entrada y salida de la pobreza son mayores y estables en el tiempo. Cerca del 20 al 25 por ciento de todos los hogares cambiaron su situación de pobreza durante este periodo. Además, casi el 40 por ciento de los hogares pobres salieron de la pobreza en cualquier año dado, mientras que cerca del 15 por ciento de los hogares no pobres cayeron en la pobreza. Herrera y Roubaud (2002) verificaron la significancia de estas cifras para asegurarse de que no fueron afectadas por transiciones falsas debido a errores en las mediciones del ingreso, y encontraron que por lo menos el 85 por ciento de todas las transiciones entre un estado y otro se producen debido a cambios en los ingresos mayores al 30 por ciento pero dentro de los límites de lo que son considerados “*shocks* manejables” en un contexto de inestabilidad macro y en ausencia de redes de protección social (véase la tabla 3.6).

3.32 Las transiciones en un periodo de tres años también exhiben una movilidad significativa, a pesar de que existe cierta inercia dentro del mismo estado. Aproximadamente 35 por ciento de todos los

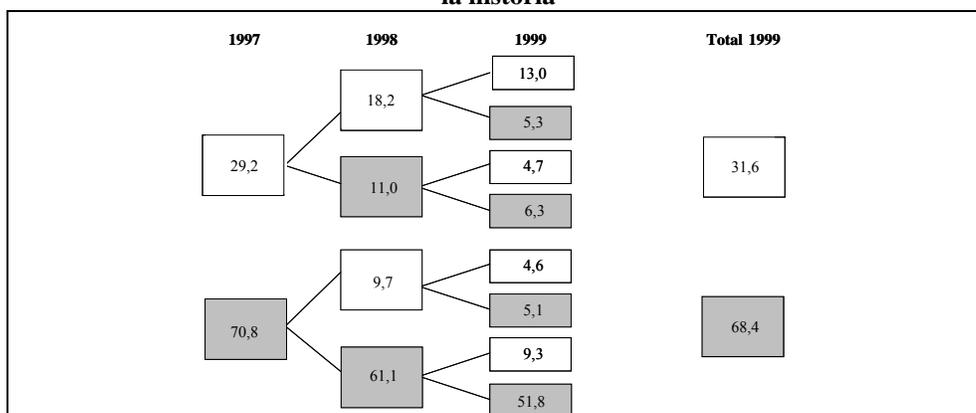
hogares cambia de estado por lo menos una vez durante esos tres años, mientras que el resto permanece pobre (13 por ciento) o no pobre (52 por ciento). Sin embargo, los hogares no hacen transiciones al azar. Más bien, la probabilidad de que un hogar en particular cambie de estado parece ser contingente en la historia; en otras palabras, un hogar que no sufrió una transición entre 1997 y 1998, era poco probable que lo hiciera entre 1998 y 1999 (véase el gráfico 3.1).

**Tabla 3.6. Los flujos año a año son grandes y estables a lo largo del tiempo**

1997	1998		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	62,4	37,6	100,0 (29,2)
No pobre	13,6	86,4	100,0 (70,8)
<b>Total</b>	27,9	72,1	100,0
<hr/>			
1998	1999		Total
	Pobre	No pobre	
Pobre	63,0	37,0	100,0 (27,9)
No pobre	19,4	80,6	100,0 (72,1)
<b>Total</b>	31,6	68,4	100,0

Fuente: Herrera and Roubaud (2002).

**Gráfico 3.1. Las transiciones de tres años son todavía altas pero son dependientes de la historia**



Fuente: Herrera y Roubaud (2002).

3.33 Esto parece sugerir que es más probable que los hogares con ciertas características permanezcan pobres o no pobres, mientras que es más probable que los otros cambien de estado. Para fines de esta investigación, los autores primero clasifican los hogares en tres categorías de acuerdo a la naturaleza de las transiciones durante el periodo 1997-99: (i) permanentemente pobre; (ii) nunca pobre; y, (iii) transitoriamente pobre (pobre durante uno o dos años de los tres). Luego, estudian los determinantes de la pobreza persistente cuando se compara con la no pobreza, y los determinantes de la salida y entrada a la pobreza.

3.34 Las características del hogar y del jefe de hogar son determinantes importantes de la pobreza persistente, mientras que los *shocks*, tanto demográficos como económicos, y los vínculos con el mercado laboral, medidos como la fracción de miembros del hogar formalmente empleados, son determinantes

importantes de las transiciones. Además, las características de los vecinos parecen tener cierto impacto en ambos tipos de comparaciones (véase la tabla 3.7).

**Tabla 3.7. Las características del hogar son determinantes importantes de la pobreza persistente mientras que los *shocks* son determinantes importantes de la pobreza transitoria**

	<b>Pobreza persistente versus nunca pobre</b>	<b>Salida de la pobreza versus pobreza persistente</b>	<b>Entrada a la pobreza versus nunca pobre</b>
<b>Jefe de hogar</b>			
Edad	↓	↑	
Sexo (hombre)			
Primaria o menos	↑	↑	
Secundaria	↑		
Autoempleado	↑		
Desempleado/No PEA	↑		
Empleo en agricultura	↑		↑
Empleo en manufactura			
<b>Hogar</b>			
Tamaño	↑	↓	↑
% miembros 0-9 años	↑		↑
% miembros 10-15 años			
% miembros 60 años y más		↓	
Número de participantes de la PEA	↓		
Tasa de informalidad	↑		
Sin título de la tierra/casa			
Acceso a agua potable		↑	
Acceso a electricidad	↓		
Acceso a desagüe	↓		
Nivel de educación promedio	↓		↓
<b>Vecindario</b>			
Ingreso promedio	↓		
Nivel de educación promedio			
Tasa de informalidad		↓	
<b>Shocks</b>			
Pérdida del jefe de hogar		↓	
Jefe de hogar perdió su empleo			↑
Otros miembros perdieron su empleo		↓	↑
Aumento de miembros empleados formalmente		↑	

*Nota:* ↑ indica que x aumenta significativamente la probabilidad del primer estado relativo al segundo, mientras que ↓ indica que x disminuye significativamente la probabilidad del primer estado relativo al segundo.

*Fuente:* Herrera y Roubaud (2002).

3.35 En suma, los flujos de entrada y salida de la pobreza parecen ser relativamente grandes y estables a lo largo del tiempo. Más aún, el hecho de que un hogar en particular cambie o no su estado de pobreza dentro de un cierto periodo de tiempo es una función de las características del hogar y su capital, y de los *shocks*. A continuación se explora el rol de las características del hogar y su capital como determinantes de la dinámica de la pobreza a través del tiempo y del espacio, y se deja para el capítulo 6 la discusión sobre los *shocks* y su impacto.

## Determinantes de los cambios en la distribución del ingreso

3.36 Los niveles de ingreso, y en consecuencia los niveles de pobreza y desigualdad, pueden variar como resultado de los cambios en las características del hogar y de su capital, de cambios en los retornos de estas características y su capital, o de cambios en ambos. Por ejemplo, manteniendo todo lo demás constante, el ingreso puede aumentar y la pobreza disminuir conforme aumentan los niveles de educación promedio o conforme los salarios de las mujeres trabajadoras van cerrando la brecha salarial del género.

3.37 En un estudio de acompañamiento a este reporte, Sosa-Escudero y Lucchetti (2004) utilizaron información de hogares para analizar los microdeterminantes de los cambios en la pobreza y desigualdad en el Perú durante el periodo 1997-2002. Exploraron en particular el rol de los cambios en (i) el capital humano de los trabajadores (medido por educación y experiencia, aproximados por edad y edad al cuadrado); (ii) las características demográficas de los trabajadores; (iii) las características del trabajo (medidas por sector de actividad y tipo de empleo, formal o informal); y (iv) los indicadores geográficos (región y área de residencia).

3.38 Sus principales hallazgos están resumidos a continuación (véase la tabla 3.8), y en el recuadro 3.3 se ofrece una explicación detallada de su aproximación metodológica.

**Tabla 3.8. Cambios en la desigualdad y en la pobreza (ingreso per cápita)**

	Coef. de		Pobreza			Pobreza extrema		
	Gini	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	
<b>Cambio observado 1997-2002<sup>A</sup></b>	1,9	6,3	3,9	2,7	3,7	2,0	1,4	
<b>Retornos</b>	0,0	-9,9	-7,2	-5,3	-8,9	-4,7	-2,9	
Educación	0,4	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	
Sexo	-0,1	-1,2	-1,0	-0,8	-1,5	-0,7	-0,4	
Experiencia	-0,3	-8,8	-6,4	-4,7	-7,7	-4,2	-2,7	
<b>Dotaciones</b>	-0,1	4,1	2,8	2,2	3,5	2,2	1,9	
Educación	0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	
Industria del empleo	0,0	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	
Informalidad	0,1	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	
Horas de trabajo	-1,0	2,0	1,1	0,6	1,2	0,4	0,2	
Región/área of residencia	0,7	1,4	1,1	0,9	1,6	1,0	0,8	
<b>No observables</b>	-0,6	0,5	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1	

*Nota:* los cambios observables en la pobreza y la desigualdad son diferentes de los presentados en las tablas 1.3a, 1.3b y 1.4 porque los autores calculan la pobreza y la desigualdad sobre la base de (trabajo) ingreso en lugar de gasto.

*Fuente:* Sosa-Escudero y Lucchetti (2004).

- Los cambios en los retornos de la educación, particularmente los aumentos en los retornos relativos a los niveles más altos de educación, contribuyeron a aumentar la pobreza y la desigualdad. Entre los jefes de hogar (típicamente, trabajadores masculinos de mediana edad), los salarios reales disminuyeron en forma significativa para todas las categorías educacionales excepto para la superior, mientras que entre los no jefes de hogar aumentaron ligeramente para todos los niveles excepto para primaria incompleta. Ambos efectos han contribuido a un incremento en la dispersión de los salarios según los niveles de educación. Dada la importancia relativa de las ganancias de los jefes de hogar como fracción de los ingresos totales del hogar, es posible que el primer efecto esté produciendo los cambios observados.

- En comparación, los cambios en la estructura educacional de la fuerza laboral contribuyeron a la reducción de la pobreza, pero con un impacto leve sobre la desigualdad. Conforme el nivel promedio de educación aumenta, el salario promedio pagado a los trabajadores también se incrementa, ya que los salarios están correlacionados positivamente con los niveles de educación.
- Un aumento en el diferencial de salarios entre trabajadores masculinos y femeninos combinado con un pequeño aumento en el porcentaje de trabajadores masculinos en la fuerza laboral dio como resultado una desigualdad más alta y una pobreza más baja.
- Los cambios en los retornos de la experiencia tuvieron un efecto reductor e igualitario en la pobreza. Ello debido a la disminución en las diferencias de salarios entre trabajadores jóvenes (con menos experiencia) y trabajadores mayores (con más experiencia), lo que podría ser el resultado de una depreciación más rápida de las habilidades de los trabajadores mayores (debido, por ejemplo, a cambios tecnológicos) o de la disminución observada en la tenencia del trabajo (véase el capítulo 4 para una discusión sobre el tema de la tenencia del trabajo).
- Con relación a las características del trabajo, los cambios en la distribución de trabajadores en las industrias y entre los sectores formal e informal aumentaron la pobreza, pero tuvieron un efecto insignificante en la desigualdad. Además, los cambios en el número de horas trabajadas dieron como resultado una mayor pobreza y desigualdad.
- Diferentes patrones de crecimiento en las regiones y áreas de residencia dieron como resultado una mayor pobreza y desigualdad.
- Los cambios en las características no observadas, como calidad de los colegios, conexiones en el mercado laboral y habilidades no medidas, han tenido un efecto igualitario, pero también han aumentado la pobreza.

### **Recuadro 3.3. Explicación de los cambios en la pobreza y la desigualdad utilizando simulaciones micro**

Las simulaciones microeconómicas de distribuciones contrafactuales son útiles para caracterizar los cambios distributivos anteriores y para simular el impacto distributivo de los cambios en los factores económicos y políticas públicas. La caracterización de los cambios distributivos anteriores se basa en un ejercicio de descomposición que analiza las fuerzas conducentes que existen detrás de los cambios observados en la distribución de los ingresos. Para este fin, la distribución del ingreso (laboral) en el tiempo  $t$  es modelada como una función de las características individuales observables y no observables, de manera que los cambios anteriores en los ingresos pueden atribuirse a cambios observados (marginales) en tales características. Otras fuentes de ingresos, como los ingresos no laborales o las transferencias, no han sido consideradas en este análisis. Entonces, este modelo puede ser utilizado para simular escenarios contrafactuales que evalúen el impacto potencial que los cambios en estas características podrían tener sobre la distribución del ingreso. Por ejemplo, para evaluar cuál sería el impacto de un incremento en los salarios percibidos por los trabajadores con educación superior, se genera una distribución contrafactual utilizando valores de tiempo  $-t$  para todas las características individuales excepto para los retornos de la educación superior, que son establecidos en el nivel deseado. En otras palabras, la distribución contrafactual es aquella que hubiera sido observada si los salarios de los trabajadores con educación superior se hubieran incrementado mientras que todas las otras características individuales permanecían constantes.

Sosa-Escudero y Lucchetti (2004) aplican esta metodología para analizar los cambios en la distribución del ingreso en el Perú durante el periodo 1997-2002, y para simular el impacto potencial de los cambios en diversa características individuales y variables de política en esta distribución. Con este fin, ellos estiman ecuaciones de ingresos utilizando información sobre (i) el capital humano de los trabajadores (educación y experiencia, aproximadas por edad y edad al cuadrado), (ii) características demográficas de los trabajadores, (iii) características del trabajo (sector de la actividad e indicador de informalidad), y (iv) localización geográfica

(región y área de residencia). Estas ecuaciones se estiman por separado en los casos de jefes o no jefes de hogar, y para áreas urbanas y rurales, utilizando MCO y métodos de regresión por cuartiles.

Los resultados del ejercicio de descomposición se discuten en el capítulo 3 de este informe, mientras que los resultados del ejercicio de simulación se presentan en el capítulo 2.

*Fuente:* Sosa-Escudero y Lucchetti 2004.

3.39 En resumen, los cambios recientes en la pobreza y la desigualdad en el Perú son el resultado de varias fuerzas que actúan en direcciones opuestas. En general, los cambios en los retornos de las características de los individuos han contribuido a la reducción de la pobreza, mientras que los cambios en las características individuales y de trabajo la han llevado hacia la dirección opuesta.

### ***Mediciones alternativas de la pobreza***

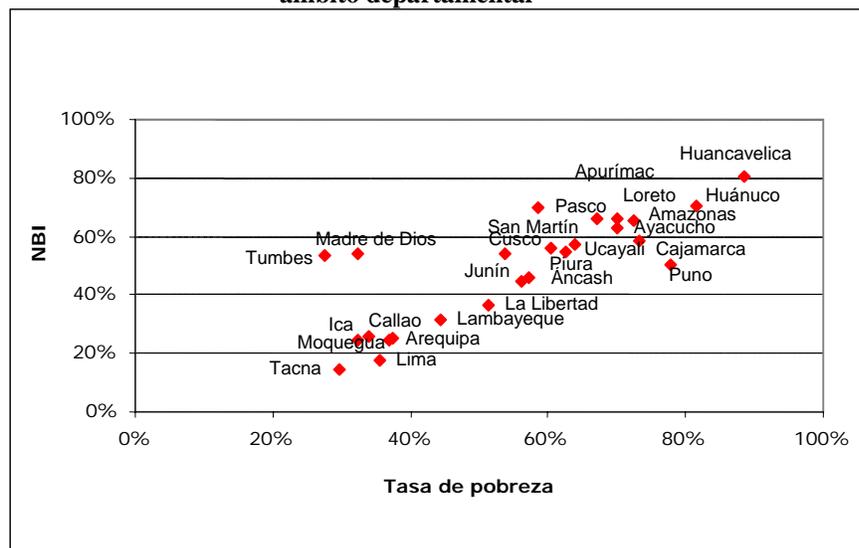
3.40 La pobreza es un fenómeno multidimensional y, como resultado, las mediciones monetarias de pobreza, a las que hasta ahora se ha dedicado toda la atención, pueden proporcionar apenas una imagen limitada de la diaria realidad del pobre. En esta sección se explorarán dos definiciones alternativas de pobreza actualmente utilizadas en el Perú, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el déficit calórico (DC), y su relación con la pobreza monetaria.

#### **Necesidades básicas insatisfechas**

3.41 El índice de NBI mide la fracción de la población sujeta a ciertas deficiencias estructurales. El índice es un resumen ponderado de cinco tipos de variables e indicadores en el nivel hogar: (i) las características de la vivienda; (ii) el hacinamiento; (iii) el grado de acceso a servicios sanitarios básicos; (iv) la presencia de niños en edad escolar que actualmente no están asistiendo a la escuela; y (v) la tasa de dependencia familiar.

3.42 El índice de NBI sirve para proporcionar una medida de la pobreza estructural y, como tal, no es tan sensible al ciclo económico como la pobreza monetaria. De hecho, los cambios en el índice de NBI tienden a reflejar las tendencias seculares en el crecimiento económico y las inversiones sociales. Sin embargo, ambas medidas están correlacionadas positivamente. Es decir, áreas con altos niveles de pobreza monetaria también tienden a tener un índice de NBI con altos valores (véase el gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2. La pobreza monetaria y el índice de NBI están positivamente correlacionados en el ámbito departamental**



*Fuente:* cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002 y 2003.

3.43 La pobreza medida por el índice de NBI ha disminuido de manera constante durante los últimos diez años. La fracción de la población con por lo menos una NBI ha caído de 56,8 por ciento en 1993 a 40,3 por ciento en 2003. El progreso ha sido significativo tanto en las áreas urbanas como rurales. Durante este periodo, el índice de NBI disminuye de 42,4 a 25,3 y de 90,1 a 71,3 por ciento en las áreas urbanas y rurales respectivamente.

3.44 Sin embargo, la mayor parte de esta disminución ocurrió durante la década de 1990, antes de que los niveles de inversión pública cayeran significativamente y que el progreso en el acceso a los servicios básicos se estancara (véase el recuadro 3.2). En consecuencia, un mayor avance en la reducción de la fracción de la población con NBI dependerá, entre otros factores, de la recuperación de los niveles de inversión pública (véase la tabla 3.9).

**Tabla 3.9. Índice de necesidades básicas insatisfechas**

	Al menos una NBI	Vivienda inadecuada	Hacinamiento	Servicios de saneamiento inadecuados	Presencia de niños en edad escolar que no están matriculados	Tasa de dependencia alta
<b>Censo de 1993</b>						
Nacional	56,8	13,8	25,0	36,5	10,6	13,6
Urbana	42,4	10,3	18,4	19,8	7,0	8,7
Rural	90,1	22,0	40,4	75,3	18,8	25,0
<b>ENAH0 2001.IV</b>						
Nacional	41,9	11,6	18,8	23,4	2,8	2,6
Urbana	28,9	9,7	13,6	12,3	1,3	1,9
Rural	69,8	15,6	30,1	47,4	5,9	4,1
<b>ENAH0 2002.IV</b>						
Nacional	39,9	12,2	17,5	21,7	3,1	2,3
Urbana	26,5	9,4	12,0	9,7	1,5	2,0
Rural	70,0	18,4	30,0	49,0	6,8	3,0
<b>ENAH0 2003.IV</b>						
Nacional	40,3	11,5	16	23,7	3,3	1,5
Urbana	25,3	6,5	7,6	10,2	1,5	1,2
Rural	71,3	16,9	28,1	51,2	6,3	1,9

Fuente: Webb y Fernández Baca (2004) y cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAH0 2003.IV.

### Déficit calórico

3.45 El déficit calórico mide la fracción de la población que vive en hogares en los que el suministro de alimentos es insuficiente en función del contenido calórico; los valores calóricos individuales mínimos están establecidos de acuerdo con las características demográficas y el área de residencia.

**Tabla 3.10. El déficit calórico ha aumentado en las áreas urbanas**

	2001	2002	2003	2004
<b>Nacional</b>	33,3	35,8	34,2	35,0
<b>Urbana</b>	26,2	29,4	31,4	31,9
<b>Rural</b>	46,6	47,7	39,2	40,6

Fuente: INEI, ENAH0 2001.IV-2004.IV

3.46 El déficit calórico es considerado, por lo tanto, como proveedor de una medida alternativa para la pobreza extrema. La línea de pobreza extrema se iguala al valor monetario de una canasta básica de alimentos que proporciona la ingesta calórica mínima. Sin embargo, debido a que el dinero es fungible, el hecho de que el ingreso familiar sea igual o superior a la línea de extrema pobreza no garantiza que el consumo de alimentos del hogar sea suficiente para satisfacer las necesidades calóricas mínimas, mientras que el déficit calórico proporciona una medida directa de las deficiencias nutricionales.

3.47 El estado nutricional de la población, medido como déficit calórico, se ha deteriorado en los últimos tres años, en particular en las áreas urbanas. El porcentaje de la población urbana con una ingesta de alimentos inadecuada ha crecido un enorme 22 por ciento entre 2001 y 2004. Esto contrasta con la disminución observada en la pobreza extrema tanto en áreas urbanas y a lo largo de todo el país durante este periodo (véase la tabla 3.10).

### ***Mediciones de la pobreza e instrumentos objetivos para programas sociales***

3.48 Los programas sociales y las transferencias pueden ser dirigidos usando diversas herramientas y criterios. Los instrumentos o mecanismos objetivos incluyen mapas de pobreza, dirigidos a beneficios en el nivel geográfico; indicadores proxy promedio, dirigidos a los beneficios en el nivel de hogares o individuos; y mecanismos autodirigidos, como el usado en *A Trabajar* en el Perú, que también están orientados a beneficios en el nivel de hogares o individuos. Además, las áreas geográficas, los hogares o los individuos pueden ser seleccionados como beneficiarios potenciales sobre la base de una serie de criterios de bienestar, que van desde criterios fundados en los ingresos, como la pobreza monetaria, hasta criterios asentados en las deficiencias estructurales, como el índice de NBI.

3.49 Entonces, la elección de un instrumento o criterio particular debería depender de la naturaleza y de los objetivos principales del programa o programas. Los programas focalizados en individuos u hogares, como la transferencia de efectivo o apoyo a los ancianos, son mejor dirigidos utilizando instrumentos basados en los hogares, mientras que los programas orientados a otras unidades, como alimentación en las escuelas, o inversiones en infraestructura, son mejor dirigidos utilizando el criterio geográfico. De igual forma, los programas cuyo objetivo es aliviar restricciones en el ingreso o minimizar el impacto de los *shocks* cíclicos son mejor dirigidos cuando utilizan criterios basados en los ingresos, mientras que aquellos dirigidos a mejorar las condiciones de vida en el mediano plazo están mejor orientados utilizando criterios basados en las necesidades estructurales.

3.50 ¿Qué implica esto para el Perú? En esta sección se hace un breve comentario sobre los instrumentos objetivos existentes, así como sobre la posible adopción de un índice proxy promedio como un nuevo instrumento, y dar algunas recomendaciones al respecto.

### **Mapas de pobreza**

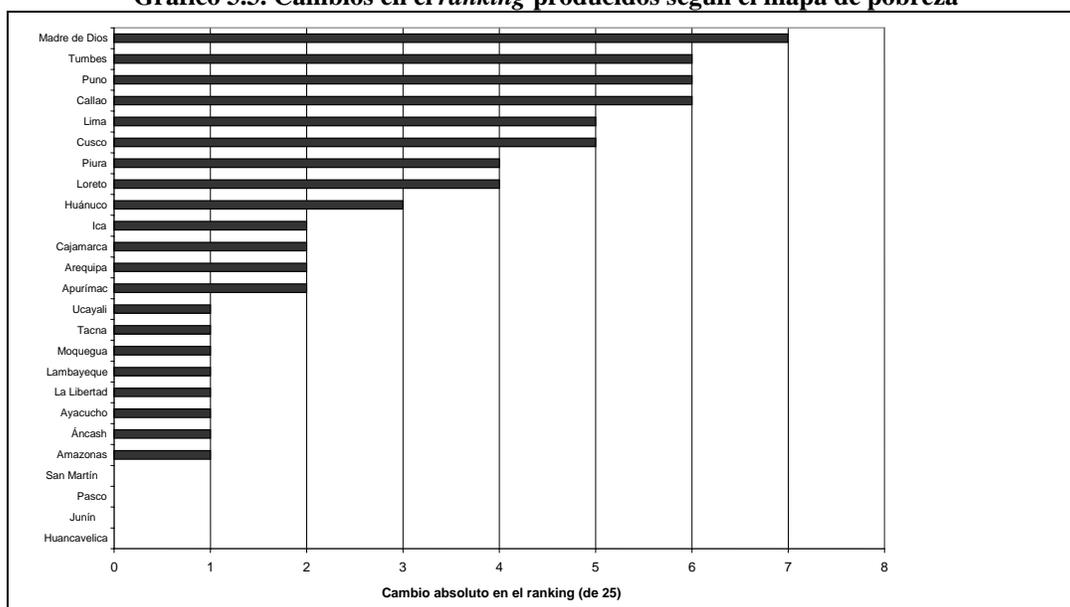
3.51 Desde fines de la década de 1990, el Perú ha utilizado información del Censo de Población de 1993 para dirigir ciertos programas sociales en el ámbito distrital. El Perú también cuenta con un Mapa de Pobreza que combina información del Censo de Población de 1993 y de las encuestas de hogares para producir estimados de la pobreza en el ámbito distrital.

3.52 A pesar de que el mapa ha sido actualizado en forma periódica utilizando la más reciente encuesta de hogares (es decir, la última actualización utiliza la ENAHO de 1999), padece de un cierto grado de obsolescencia debido a dos factores. Primero, que al depender del marco muestral del Censo de Población de 1993 no se toma en cuenta los nuevos asentamientos desarrollados, especialmente en las áreas urbanas. Debido a que muchos de estos asentamientos son pobres, esto ha originado que la distribución de programas sociales haya sido sesgada ligeramente contra las áreas urbanas, como señalamos

anteriormente. Segundo, las circunstancias económicas en el Perú han cambiado sustantivamente desde que el mapa fue elaborado por primera vez. Aunque el uso de reciente información de hogares da cuenta de algunos de estos cambios, la efectividad de esta estrategia está limitada porque la precisión del mapa se deteriora rápidamente conforme se alejan las fechas en las que el Censo y la encuesta de hogares son realizados.

3.53 Para ilustrar este punto se comparan las posiciones de los departamentos producidas mediante el último mapa de pobreza (Censo de 1994 y ENAHO 1999) y por la ENAHO de 2003. La correlación entre ambas posiciones es alta, pero hay importantes desacuerdos entre ellas, medidos por los cambios en la posición relativa de cada departamento. En particular seis departamentos suben o bajan en el *ranking* cinco o más posiciones; una cantidad considerable dado que el número total de departamentos es 25 (véase el gráfico 3.3). Aunque este es un ejercicio muy somero que ignora que los beneficios son dirigidos a nivel distrital y no departamental, y que la variación significativa en las tasas de la pobreza existe dentro de los departamentos, esto sugiere una cierta disociación entre el país representado en el mapa y la ubicación actual de los hogares pobres en las áreas y las regiones.

**Gráfico 3.3. Cambios en el ranking producidos según el mapa de pobreza**



Fuente: cálculo de los autores utilizando información del Mapa de Pobreza (1999) y del INEI, ENAHO 2003.

### Indicadores proxy promedio

3.54 El Gobierno del Perú está considerando actualmente el desarrollo de un indicador proxy promedio para dirigirlo a determinados programas sociales. Aunque el Perú ha utilizado en el pasado este tipo de mecanismo en programas específicos, como *ProJoven*, esto no se ha realizado a gran escala.

3.55 La principal ventaja asociada al uso de estos índices es que puede ayudar a reducir las filtraciones en la presencia de una heterogeneidad significativa dentro de los distritos, o cuando los programas estén dirigidos a un grupo poblacional específico en lugar de a un grupo de ingresos determinado.

3.56 Sin embargo, su construcción requiere la recolección de una cantidad significativa de información para *cada* hogar que tiene el potencial de llegar a ser un beneficiario del programa. Este proceso puede ser costoso, aunque es posible considerar varias estrategias para minimizar costos, como los informes autogestionados a través de las “convocatorias populares” en las áreas rurales.

3.57 Más aún, como fue el caso con los mapas de pobreza, están sujetos a obsolescencia, pues las características de los hogares y las circunstancias cambian en el tiempo (en otras palabras, una evaluación reciente del índice proxy promedio utilizado en Ecuador indica que la información utilizada para construir el índice debería ser actualizada cada cuatro o cinco años). Esto es particularmente cierto si el índice le da una ponderación significativa a los ingresos familiares o a los niveles de gastos, en contraposición a las características de la vivienda, ya que la primera ponderación es más sensible a fluctuaciones cíclicas; también porque es más probable que los hogares cambien su situación económica que lo haga toda el área geográfica, el impacto de los ciclos económicos es más agudo para los índices proxy promedio que para los mapas de pobreza.

3.58 Si se piensa en el desarrollo de dicho instrumento, el Gobierno debería considerar una serie de factores que incluyan:<sup>23</sup>

- Ahorros potenciales provenientes de determinados programas con mejores y más efectivos objetivos. Esto podría ser estimado mediante ejercicios de simulación utilizando información sobre la heterogeneidad existente dentro de los distritos y las actuales normas geográficas objetivo.
- El costo de recopilación de la información requerida. Este proceso podría hacerse más económico relacionándolo al Censo o utilizando informes autogenerados (especialmente en áreas rurales dispersas).
- La sostenibilidad del instrumento en el tiempo. La medida en que la información contenida en el índice se deprecia en el tiempo será una función tanto del diseño metodológico cuanto de la tasa de cambio de todas las condiciones sociales y económicas. La sensibilidad a esto último puede ser incrementada permitiendo que el instrumento se mantenga con “vida” entre las oleadas de recopilación de información. Esto se puede hacer utilizando “ventanillas” en las que los hogares que actualmente no califican como beneficiarios pueden solicitar se les administre el cuestionario de índices y también en las que terceros puedan reportar las irregularidades con relación a los beneficiarios actuales. En ambos casos, la reclasificación de un hogar en particular debe estar sujeta a verificación de la información.

### ***Conclusiones***

3.59 En este capítulo se ha mostrado que existen diferencias significativas y persistentes entre los hogares pobres y no pobres en función de sus características demográficas, acceso a los servicios básicos e infraestructura, y situación de empleo.

3.60 Sin embargo, también se ha argumentado que la pobreza es un fenómeno dinámico y multidimensional y que, como consecuencia, los perfiles de pobreza estáticos y tradicionales basados solo en medidas de pobreza presentan una imagen limitada de la realidad actual de los hogares pobres.

3.61 Finalmente se ha explorado las implicancias de estas discusiones sobre la naturaleza de la pobreza para el diseño y selección de instrumentos objetivos para programas sociales, un tema actualmente en discusión en el Perú.

---

23. El Gobierno del Perú está actualmente aplicando una serie de encuestas representativas en los ámbitos distrital y provincial con el objetivo de reunir información relevante para los propósitos objetivo.



## **CAPÍTULO 4**

### **OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES URBANOS<sup>24</sup>**

4.1 El empleo constituye la principal y a menudo la única fuente de ingreso para la mayoría de familias que vive en las áreas urbanas, razón por la cual con mucha frecuencia la falta de empleo conduce a la pobreza. El ingreso laboral representa más del 75 por ciento del ingreso total entre los hogares urbanos. Por consiguiente, este capítulo se centra en los mercados laborales y la capacidad de la economía urbana para generar empleo e ingresos y, por ende, reducir la pobreza.

4.2 El capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección discute la relación entre los mercados laborales y la pobreza en las áreas urbanas poniendo énfasis en la importancia relativa y los determinantes de participación en las actividades formales e informales<sup>25</sup> y en las recientes tendencias del mercado laboral. La segunda sección utiliza la información del sector manufacturero urbano para estudiar las restricciones existentes para la generación de empleo, con un enfoque particular en el papel de la legislación laboral. La tercera sección examina la naturaleza y productividad de las oportunidades económicas informales disponibles para los pobres, y analiza el costo de la informalidad. La cuarta y última sección presenta las conclusiones.

4.3 Las principales conclusiones del capítulo pueden resumirse de la siguiente manera:

- ❑ El hogar urbano promedio obtiene la mayor parte de sus ingresos en la forma de ingreso laboral, pero existen diferencias importantes entre los hogares pobres y los no pobres en función de sus estrategias para generar ingresos. Los hogares pobres dependen relativamente más de las actividades informales y son menos capaces que los hogares no pobres de minimizar el riesgo de ingreso diversificando entre diferentes actividades económicas. Esta mayor participación en el sector informal se explicaría por los menores niveles de educación entre sus miembros.
- ❑ Las recientes mejoras en los niveles promedio de empleo y de salario no se han traducido en tasas de pobreza urbana más bajas debido a que las mejoras se han concentrado entre los trabajadores formales (con mayor nivel de educación, empleados en empresas grandes) y no se han extendido al sector informal, donde están empleados la mayor parte de los pobres. Las futuras disminuciones en la pobreza urbana dependerán, por lo tanto, de la capacidad de la economía urbana para generar trabajos más productivos, mejor pagados, particularmente en aquellos sectores que emplean a los pobres.
- ❑ Las principales restricciones para la generación de empleo formal identificadas por las empresas son las rigurosidades de la legislación laboral y la incertidumbre sobre las ventas futuras. La legislación laboral peruana es muy protectora de jure, pero ofrece de facto una baja y desigual cobertura debido al uso extensivo de contratos temporales y a la alta incidencia de la informalidad. En consecuencia, el impacto de la legislación laboral se extiende más allá del empleo formal permanente afectando el nivel total del empleo y su composición.
- ❑ La mayoría de los pobres urbanos están empleados en negocios pequeños e informales. Los bajos niveles de productividad entre los empresarios pobres y, por lo tanto, los salarios más bajos entre sus empleados pueden ser explicados por niveles más bajos de educación tanto de los empleadores como de los trabajadores, niveles más bajos de integración al mercado y menor acceso a la infraestructura básica.

---

<sup>24</sup> Este capítulo tiene su sustento en un trabajo complementario preparado por el equipo del informe, así como en Saavedra y Torero 2004 y Jaramillo 2004a.

<sup>25</sup> Para este fin, se definirá la informalidad con base en el tamaño de la empresa (diez o menos empleados) y/o el estatus de empleo del individuo (autoempleado), y no en términos legales (mantenimiento de la contabilidad formal, contribuciones al Seguro Social, etcétera). Esta decisión responde a las restricciones de disponibilidad de información.

- ❑ Los altos niveles de informalidad están asociados con la desigualdad en el acceso a la protección social y con la productividad y costos fiscales. Los lentos y costosos procedimientos de registro comercial, una regulación laboral inflexible, los altos niveles de incertidumbre entre los empleadores, además del bajo y costoso acceso al crédito son las razones principales que están detrás de las altas tasas de informalidad.
- ❑ En consecuencia, las intervenciones de política orientadas a promocionar la generación de empleo formal, aumentar la productividad de las actividades informales y crear incentivos para la formalización de negocios informales pueden ser de gran beneficio para reducir la pobreza urbana.

### ***Mercados de trabajo y pobreza urbana***

4.4 Los hogares urbanos obtienen la mayor parte de sus ingresos mediante el uso de su trabajo y de otros activos productivos. La productividad de estos activos varía entre sectores y actividades, y también sus retornos. Como resultado, el sector y tipo de empleo a los que individuos y hogares acceden tienen un impacto sobre el ingreso y la pobreza. Además, los cambios en las condiciones económicas y del mercado laboral en el ciclo económico también pueden tener un impacto en la naturaleza de las oportunidades económicas disponibles para los hogares urbanos, tanto para los pobres como los no pobres.

4.5 En esta sección se discutirá la relación entre tipo (por ejemplo, asalariado o autoempleado) y sector (por ejemplo, formal o informal) de empleo y pobreza, y se examina los determinantes de participación en diferentes sectores. También se revisan las recientes tendencias del mercado laboral y se discute cómo estas han afectado a la pobreza urbana, si ese ha sido el caso.

### **Empleo, ingreso laboral y pobreza en áreas urbanas**

4.6 Existen variaciones significativas en la incidencia de la pobreza entre grupos de personas con diferentes estatus en el mercado laboral. Las tasas de pobreza son más elevadas entre los asalariados informales y autoempleados (35 por ciento) y entre los desempleados (33 por ciento). Estas cifras son más bajas entre los autoempleados formales (5 por ciento), empleadores (17 por ciento) y trabajadores asalariados formales (18 y 14 por ciento para los trabajadores privados y públicos respectivamente). Los individuos que se encuentran fuera de la fuerza laboral muestran tasas de pobreza que están entre las tasas de los grupos anteriores (28 por ciento), probablemente debido a la presencia de pensionistas entre ellos (véase la tabla 4.1).

**Tabla 4.1. El desempleo, el autoempleo y el empleo informal están correlacionados positivamente con la pobreza**

	<b>Pobre extremo</b>	<b>Pobre</b>
	<b>Porcentaje de individuos en el grupo</b>	
<b>Empleador formal</b>	1,6	17,3
Asalariado privado	1,2	17,8
Asalariado público	1,4	13,9
<b>Informal</b>		
Asalariado privado	4,8	34,8
<b>Autoempleado</b>		
Formal	0,9	5,0
Informal	5,1	34,8
<b>Desempleado</b>	3,3	33,3
<b>No PEA</b>	4,1	27,9

*Nota:* los cálculos del mercado laboral se basan en información para todos los individuos entre 20 y 60 años. Los cálculos para la “no PEA” se basan en información para todos los individuos mayores de 60 años. Todos los trabajadores de empresas con diez o menos empleados y todos los individuos autoempleados (con la excepción de los profesionales) son considerados informales.

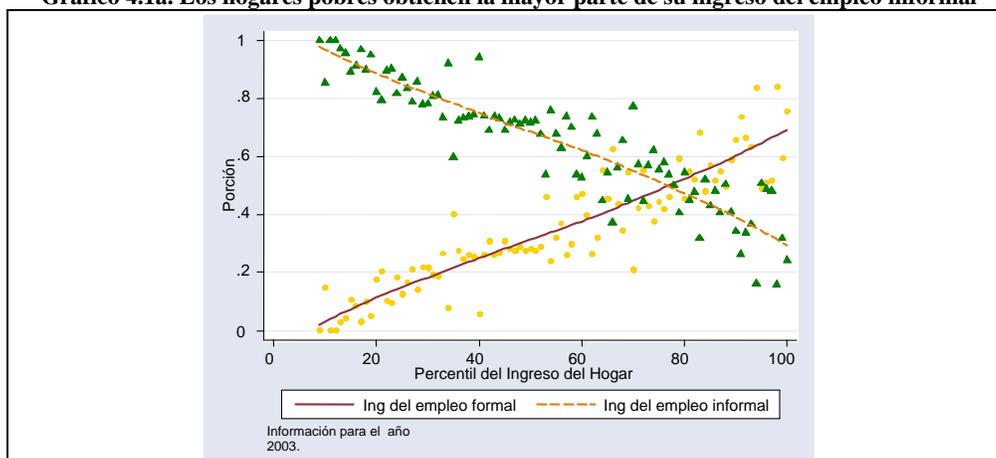
*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

4.7 Además, la mayor parte de la variación en las tasas de pobreza se puede explicar por las diferencias entre sectores en lugar de diferencias entre tipos de empleo. En promedio, las tasas de pobreza son más altas entre trabajadores del sector informal que entre sus contrapartes formales, independientemente de si son autoempleados o asalariados.

4.8 Las diferencias de bienestar entre los individuos empleados formal e informalmente se traducen en diferencias de bienestar entre los hogares, así como la capacidad de sus miembros para acceder a un empleo formal o informal determina la naturaleza de las fuentes de ingreso de la que dependen los hogares.

4.9 Los hogares pobres dependen relativamente más de las actividades informales que los hogares no pobres. Los hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos (los hogares más pobres) obtienen el 95 por ciento de su ingreso laboral del sector informal, comparado con el 40 por ciento para el caso de hogares ubicados en el quintil superior (los hogares más ricos). Además, el autoempleo informal es particularmente importante entre los hogares pobres, mientras que los miembros de los hogares no pobres tienen más probabilidad de ser trabajadores asalariados formales tanto en el sector privado como público (véase el gráfico 4.1a y 4.1b).

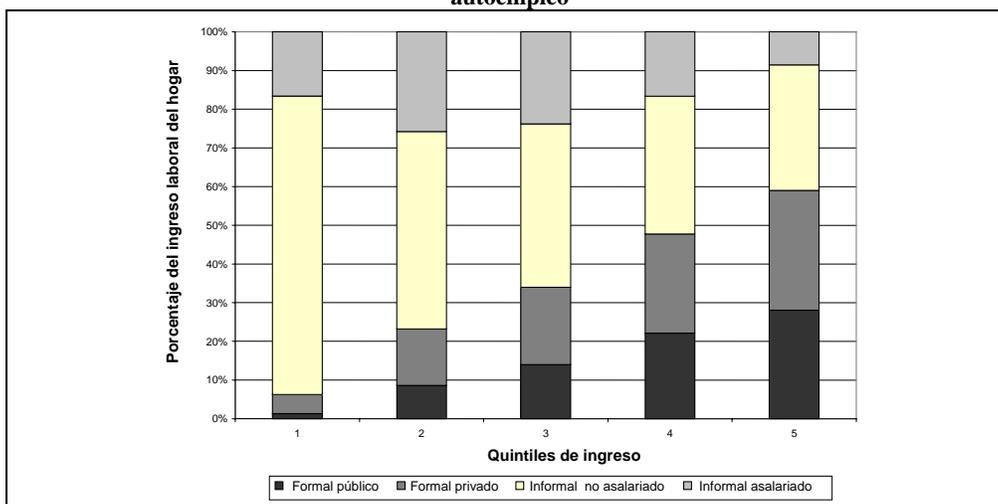
**Gráfico 4.1a. Los hogares pobres obtienen la mayor parte de su ingreso del empleo informal**



*Nota:* todos los trabajadores en las empresas con diez o menos empleados y todos los individuos autoempleados (con la excepción de los profesionales) son considerados informales.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.IV.

**Gráfico 4.1b. Los hogares pobres obtienen la mayor parte de su ingreso especialmente del autoempleo**



*Nota:* todos los trabajadores en las empresas con 10 o menos empleados y todos los individuos autoempleados (con la excepción de los profesionales) son considerados informales.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.IV.

4.10 Las actividades informales, sin embargo, no están limitadas exclusivamente a los hogares pobres, como tampoco lo están las actividades formales a los hogares no pobres. Veinticinco y 35 por ciento de los ingresos del hogar provienen de actividades formales para aquellos que se encuentran en el segundo y tercer quintil respectivamente. De manera similar, el autoempleo informal representa cerca del 35 por ciento del ingreso del hogar entre aquellos en el cuarto y quinto quintil (véase el gráfico 4.1a y 4.1b).

4.11 Finalmente, los hogares no pobres parecen tener más capacidad que los hogares pobres para minimizar el riesgo de ingreso diversificando entre diferentes actividades económicas. Los hogares pobres dependen de pocas fuentes de ingreso laboral, y, por lo tanto, están más expuestos a *shocks* específicos del sector. Por ejemplo, el autoempleo informal representa el 80 y el 50 por ciento del ingreso laboral total para el caso de los hogares en el primer y segundo quintil. Por el contrario, los hogares más ricos tienen acceso a un mayor número de fuentes de ingreso, cada una de las cuales representa como máximo el 30 por ciento del ingreso laboral total (véase el gráfico 4.1b).

4.12 La capacidad de los individuos y, como resultado, la de los hogares, para acceder a un empleo formal o informal es una función tanto de las características individuales como de las condiciones del mercado laboral. Además, estas últimas pueden cambiar durante el ciclo económico y tienen un impacto sobre las oportunidades de empleo disponibles para los hogares urbanos. A continuación se analizan los microdeterminantes de acceso al empleo en diferentes sectores y las recientes tendencias en los mercados laborales.

### **Determinantes de la participación en actividades formales e informales**

4.13 Con la finalidad de examinar los determinantes de la participación, se hace una distinción entre las actividades formales e informales en las áreas urbanas, donde el sector informal incluye a los trabajadores en empresas no registradas con diez o menos empleados, individuos que son no profesionales y están autoempleados. Asimismo, la atención está centrada en el asalariado y el autoempleo del sector privado y se excluye del análisis a los empleadores, empleados del sector público, trabajadores en el sector del servicio doméstico y todos aquellos empleados en negocios familiares. Finalmente, se hace una diferencia entre los individuos asalariados y los autoempleados en el sector informal, en respuesta a la

evidencia proporcionada en la literatura que indica que las razones para ser informal varían significativamente entre ambos grupos (Maloney 2003).

4.14 Para examinar el impacto de las características del individuo y del empleo sobre la posibilidad de (diferente tipos de) empleos en los sectores formal e informal se utiliza un análisis de regresión. Para tal propósito se estima dos modelos diferentes: un modelo probit que distingue entre trabajadores formales e informales, y un modelo logit ordenado que distingue entre trabajadores formales, trabajadores asalariados informales y aquellos autoempleados en el sector informal. Los resultados se pueden resumir de la siguiente manera (véase la tabla 4.2):

- **Características demográficas.** Los jefes de hogar varones tienen más probabilidad de ser empleados formalmente que los otros miembros masculinos del hogar. Por el contrario, tanto las jefas de hogar como las otras mujeres que integran el hogar tienen una más alta probabilidad de ser informales que sus contrapartes varones.  
De acuerdo con el modelo probit los trabajadores de mayor edad parecen tener más probabilidad de participar en actividades informales, aunque este resultado no es significativo. Sin embargo, el rol de la edad como un determinante de la participación en actividades formales e informales parece tener más matices una vez que se hace la distinción entre asalariado informal y autoempleado en el modelo logit ordenado. En particular, los trabajadores más jóvenes tienen más probabilidad de ser empleados asalariados en el sector informal, mientras que los trabajadores de mayor edad tienen más probabilidades de ser autoempleados, lo que sugiere que el rol del empleo formal e informal puede variar con la edad (en otras palabras, el empleo formal puede constituir una puerta de ingreso al mercado laboral para los trabajadores asalariados jóvenes, y un empleo alternativo rentable para individuos de mayor edad autoempleados).
- **Educación.** La probabilidad de ser empleado informalmente disminuye con la educación, y lo hace más rápidamente en el caso de niveles de educación superior. En el modelo logit ordenado la correlación negativa entre educación e informalidad es más fuerte entre los trabajadores asalariados que entre los autoempleados, lo que, una vez más, es consistente con la idea de que el autoempleo informal representa una opción viable para los trabajadores de mayor edad (y calificados) que buscan una mayor flexibilidad.
- **La industria del empleo.** En los sectores de construcción, de manufactura o de servicios los trabajadores tienen una probabilidad más alta de ser empleados informalmente que aquellos en actividades primarias —la categoría de referencia— o en el sector de servicios públicos. La mayor incidencia de informalidad en el sector de construcción y de servicios se debe, en parte, a la estacionalidad cíclica, mientras que la mayor incidencia de informalidad en el sector manufacturero es un reflejo del gran número de micro y pequeñas empresas en el ramo. El efecto positivo del empleo en el sector de construcción y servicios sobre la probabilidad de ser informal es impulsada por su impacto en la probabilidad del empleo informal asalariado, en lugar del autoempleo informal.
- **Ocupación.** La probabilidad de ser empleado informalmente disminuye según se pase de labores de obrero a actividades de oficina de acuerdo con el modelo probit, una distinción que puede servir como proxy para el requerimiento de capacidades, y de ahí se confirma la existencia de una relación positiva entre la formalidad y el capital humano. Sin embargo, una vez que se distingue entre el empleo asalariado informal y el autoempleo, surgen diferencias interesantes. En particular, el empleo en actividades de oficina incrementa la probabilidad de ser un trabajador asalariado en el sector informal, mientras que en las actividades de obrero se incrementa la probabilidad de ser trabajador autoempleado en el sector informal.

**Tabla 4.2. La participación en actividades formales e informales es una función de las características del trabajador y del trabajo**

	<b>Probit Informal</b>	<b>Informal asalariado</b>	<b>Logit ordenado Informal no asalariado</b>	<b>Formal</b>
	<b>Efectos marginales (dy/dx)</b>			
Jefe de hogar	-0,041** (0,006)	-0,045** (0,010)	-0,010** (0,003)	0,059** (0,013)
Mujer	0,085** (0,006)	0,021** (0,010)	0,004** (0,002)	-0,026** (0,012)
Jefe de hogar mujer	0,056** (0,010)	0,042** (0,013)	0,003** (0,001)	-0,049** (0,014)
Edad	0,006 (0,001)	-0,014** (0,002)	-0,003** (0,000)	0,018** (0,002)
Edad al cuadrado	0,000 (0,000)	0,000** (0,000)	0,000** (0,000)	-0,000** (0,000)
<b>Educación</b>				
Primaria incompleta	Categoría línea de base			
Primaria completa	-0,012 (0,010)	-0,001 (0,008)	-0,002 (0,003)	0,001 (0,010)
Secundaria incompleta	-0,052** (0,010)	-0,001 (0,008)	-0,002 (0,004)	0,001 (0,010)
Secundaria completa	-0,117** (0,009)	-0,032** (0,007)	-0,008** (0,002)	0,040** (0,010)
Superior	-0,177** (0,010)	-0,077** (0,010)	-0,025** (0,005)	0,097** (0,017)
<b>Industria del empleo</b>				
Agricultura	Categoría línea de base			
Construcción	0,182** (0,005)	0,256** (0,038)	-0,071** (0,022)	-0,191** (0,017)
Manufactura	0,134** (0,006)	-0,035 (0,020)	-0,011 (0,010)	0,040 (0,030)
Servicios	0,407** (0,010)	0,044** (0,019)	0,019** (0,009)	-0,072** (0,028)
Suministros	-0,170** (0,049)	-0,179** (0,011)	-0,324** (0,060)	0,493** (0,071)
<b>Ocupación</b>				
Gerentes/Profesionales	Categoría línea de base			
Empleado asalariado	0,460** (0,009)	0,861** (0,024)	-0,193** (0,011)	-0,693** (0,034)
Empleado a jornal	0,734** (0,012)	0,702** (0,031)	0,154** (0,008)	-0,888** (0,024)
Otro	0,290** (0,003)	0,815** (0,012)	-0,490** (0,005)	-0,343** (0,012)
Dummies de región	Sí	Sí	Sí	Sí
Dummies de año	Sí	Sí	Sí	Sí

Notas: \*\*,\* significativamente diferente de 0 al 10 (5) por ciento.

Todos los trabajadores en las empresas con diez o menos empleados y todos los individuos autoempleados (con la excepción de los profesionales) son considerados informales.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1998-2003.

4.15 En resumen, los trabajadores masculinos que son los principales perceptores de ingreso de mayor edad y con mayor nivel de educación tienen en promedio más probabilidad de estar empleados formalmente que otros individuos. Sin embargo, existe evidencia de que estas relaciones pueden variar según los individuos progresan a lo largo de sus carreras. En otras palabras: algunos trabajadores de mayor edad y con mayor nivel de educación pueden considerar el autoempleo informal como una alternativa atractiva al empleo formal, tema que se revisará más adelante en este capítulo.

4.16 Las diferencias entre grupos demográficos y, particularmente, grupos educacionales en función del acceso al empleo formal e informal, combinadas con el hecho de que los pobres tienden a tener menor

nivel de educación que los no pobres, explican por qué los pobres tienen más probabilidad de ser empleados informalmente. Además, esta concentración relativa de los pobres en el sector informal, combinada con las recientes tendencias del mercado laboral, explica, como se discute a continuación, por qué la pobreza urbana no ha respondido al crecimiento económico y, más recientemente, al crecimiento del empleo en las áreas urbanas.

### Tendencias recientes en el mercado laboral

4.17 Los desarrollos macroeconómicos del periodo 1997-2004 tuvieron un impacto directo en los mercados laborales urbanos. El empleo urbano en empresas formales con diez o más empleados cayó como consecuencia de la crisis económica de 1998 y solo inició su recuperación en 2002. Los salarios asignados por estas empresas también disminuyeron después de 1998, pero se recuperaron más rápido que el empleo superando los niveles precrisis en 2003. Las mismas tendencias generales de empleo y salario pueden detectarse en Lima, donde los incrementos en el empleo han ido acompañados de incrementos en el desempleo según han aumentado las tasas de participación del mercado laboral en respuesta a mejores perspectivas económicas (véase la tabla 4.3).

**Tabla 4.3. El empleo urbano y los salarios disminuyeron después de la crisis de 1998 y se recuperaron al reanudarse el crecimiento económico**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Áreas urbanas</b>								
Índice de empleo <sup>A</sup>	114,7	111,7	105,8	103,1	101,9	104,3	106,1	109,4
Índice salarial <sup>B</sup>	98,0	98,1	95,2	96,5	96,8 <sup>D</sup>	ND	101,6	
<b>Lima Metropolitana</b>								
Índice de empleo <sup>A</sup>	113,6	111,1	104,9	101,2	101,8	103,8	105,8	108,2
Tasa de desempleo	8,6	6,9	9,4	7,8	8,8	9,7	10,3	
Índice salarial <sup>C</sup>	85,8	84,3	83,0	82,8	83,5	86,2	88,5	88,7 <sup>E</sup>
Gerentes	117,3	129,0	131,4	136,4	139,3	143,0	153,9	157,7 <sup>E</sup>
Empleados asalariados	93,6	98,1	101,1	101,6	102,8	102,4	105,4	104,4 <sup>E</sup>
Empleados a jornal	85,8	84,3	83,0	82,8	83,5	86,2	88,5	88,6 <sup>E</sup>

Notas: A Enero 2001 = 100; B Marzo 1996 = 100; C 1994 = 100; D Información de septiembre 2001; E Información de junio 2004. ND: no disponible. Las cifras de empleo y salario corresponden a empresas formales con diez o más empleados.

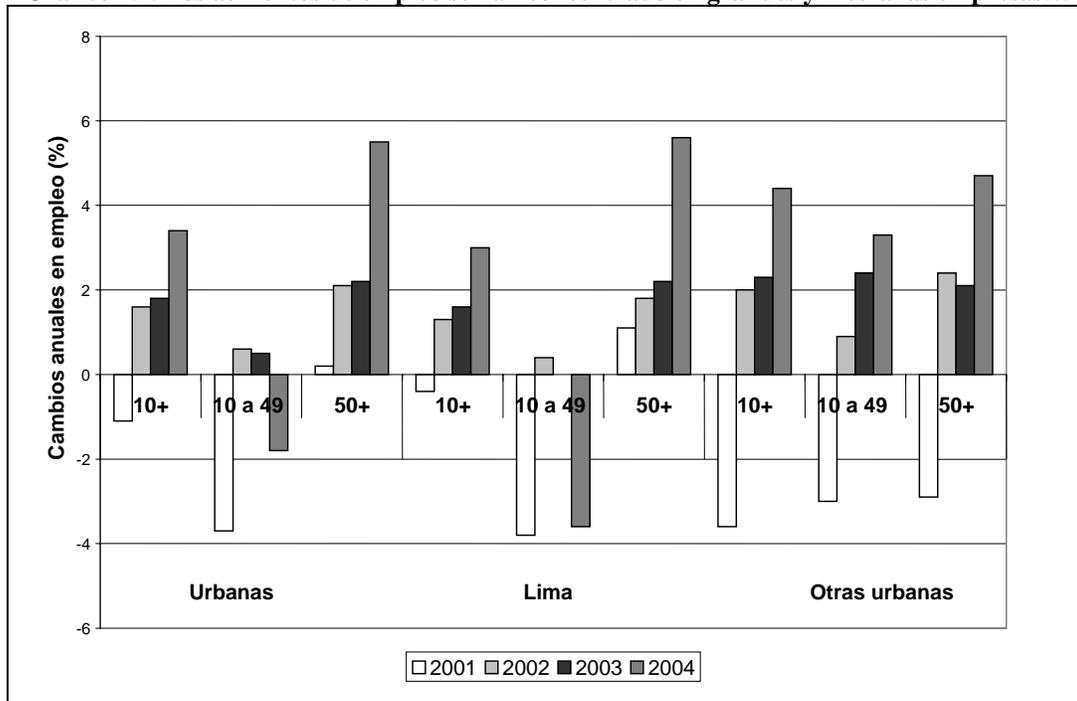
Fuente: Ministerio de Trabajo, Encuesta Permanente de Empleo e Informe Estadístico Mensual.

4.18 Sin embargo, las mejoras en los niveles promedio de salario y empleo no han beneficiado a todos los trabajadores y sectores por igual. El grueso del ajuste del ingreso laboral cayó principalmente en la mano de obra no calificada (obreros), comparado con los gerentes o trabajadores de oficina (véase la tabla 4.3). Además, como se señaló en el capítulo 1, la composición del empleo urbano ha cambiado conforme ha recuperado su nivel. En primer lugar, las mejoras en el empleo en empresas con diez o más empleados han sido impulsadas por mejoras en las grandes empresas (es decir, empresas con cincuenta o más empleados), particularmente en Lima (véase el gráfico 4.2). En segundo lugar, si se considera todo el empleo urbano en lugar de solo el empleo en empresas con diez o más empleados, y se presta atención a la tasa de empleo<sup>26</sup> en lugar del nivel de empleo, se observa que esta tasa ha permanecido constante durante el periodo 1997-2003: alrededor de 70 por ciento.<sup>27</sup> Finalmente, la tasa de informalidad se ha incrementado en forma significativa en los últimos años: de 75 por ciento en 1997 a 80 por ciento en 2000 y a 83 por ciento en 2003.

<sup>26</sup> Porcentaje de los participantes de la fuerza laboral (potencial) que están empleados.

<sup>27</sup> Véase el gráfico 2.8 del capítulo 2.

**Gráfico 4.2. Los aumentos de empleo se han concentrado en grandes y medianas empresas...**



*Nota:* las cifras de empleo corresponden a empresas de diez o más empleados.

*Fuente:* Ministerio de Trabajo, Informe Estadístico Mensual, 2001-04.

4.19 Una limitación importante de la información producida por el Ministerio de Trabajo, en la que se basan las cifras antes mencionadas, es que solo cubre el empleo formal. Casas y Yamada (2005) utilizan la ENAHO del periodo 2001-04 para documentar las tendencias globales del mercado laboral tanto formal como informal, y llegan a conclusiones similares. Los niveles globales de empleo se han incrementado, pero la calidad de empleo, aproximada por la incidencia de subempleo, se ha deteriorado y la ganancia por hora para el trabajador promedio ha permanecido constante en términos reales.

4.20 Además, la frágil vinculación entre grandes y pequeñas empresas ha evitado que el crecimiento positivo de las primeras se produzca también en las últimas. En 2003, 46 de las grandes empresas entrevistadas por Cuánto<sup>28</sup> declaró que compra como máximo el 20 por ciento de sus insumos de pequeños proveedores y el 60 por ciento sostuvo que vende como máximo el 20 por ciento de su producción a pequeños clientes (véase la tabla 4.4).

<sup>28</sup> Encuesta de Opinión - Webb y Fernández Baca (2004).

**Tabla 4.4. Las relaciones entre grandes y pequeñas y medianas empresas son débiles**

	Ventas			Compras		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
	Porcentaje de las empresas grandes que le compran/venden a pequeñas o medianas empresas					
Hasta 20%	45,9	44,0	62,0	42,3	36,6	46,5
Entre 20% y 40%	24,3	26,1	18,6	12,6	21,6	12,9
Entre 40% y 60%	12,6	15,7	4,7	14,4	12,7	2,9
Entre 60% y 80%	9,0	3,7	1,2	13,5	14,2	5,9
Entre 80% y 100%	2,7	3,7	1,2	9,9	6,7	4,1
No responde	5,4	6,8	12,3	7,2	8,2	27,7

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Webb y Fernández Baca (2004).

4.21 Considerando estos desarrollos y el hecho de que los pobres tienen más probabilidad de ser empleados como obreros en empresas pequeñas y/o informales que los no pobres, no sorprende que las recientes mejoras en salarios y niveles de empleo en las áreas urbanas no hayan influido mayormente en disminuir la pobreza urbana (véase la tabla 4.5). Sesenta y cinco por ciento de los pobres que laboran están empleados en trabajos de obrero, comparado con el 45 por ciento de los no pobres, y por lo tanto fueron expuestos a la disminución en los salarios ocurrida durante el periodo 1997-2000. De igual forma, solo el 17 por ciento de los pobres trabaja en empresas con cincuenta o más empleados, comparado con el 30 por ciento de los no pobres; por ello, el incremento positivo en los niveles de empleo entre estas empresas podría tener solo un impacto limitado en este grupo.

**Tabla 4.5. Es más probable que los pobres trabajen a jornal y en empresas informales y/o pequeñas que los no pobres**

	Pobre	No pobre
	Porcentaje de los trabajadores en el grupo	
<b>Ocupación</b>		
Gerentes	3,7	15,7
Empleados asalariados	20,4	37,2
Empleados a jornal	66,5	43,6
<b>Tasa de informalidad</b>	83,9	67,3
<b>Tamaño de la empresa</b>		
0-9	76,2	60,2
10-49	6,7	8,2
50+	17,1	31,5

Nota: todos los trabajadores en las empresas con diez o menos empleados y todos los individuos autoempleados (con la excepción de los profesionales) son considerados informales.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997.IV-2003.IV.

4.22 Por lo tanto, las futuras disminuciones en la pobreza urbana dependerán de la capacidad de la economía peruana para generar más trabajos productivos, bien pagados, especialmente en aquellos sectores que emplean a los pobres. La aceleración en el crecimiento del empleo y los salarios observada en 2004 y los primeros meses de 2005 constituye un paso en la dirección correcta, pero será necesario un mayor progreso, tema que será revisado en la segunda parte del capítulo. Para analizar las restricciones existentes en la generación de empleo urbano por las grandes, medianas y pequeñas empresas se utiliza información de la más reciente *Encuesta sobre el clima de inversiones* conducida por el Banco Mundial (2003b) en el Perú, prestando especial atención a las rigurosidades del mercado de trabajo y al rol de la legislación laboral. Además, debido a que la mayoría de los pobres urbanos son empleados en pequeños

negocios informales, se examina los determinantes de productividad de las actividades informales, así como las barreras hacia la formalidad que estas y otras empresas enfrentan.

### ***Restricciones para la generación de empleo en las áreas urbanas: un análisis del sector manufacturero***

4.23 En esta sección se discute la existencia y naturaleza de las restricciones para la generación de empleo en las áreas urbanas utilizando información sobre el empleo en el sector manufacturero. Aunque este sector solo representa el 12 por ciento del empleo urbano total del sector privado, su análisis permite obtener importantes detalles en relación al funcionamiento global de la economía urbana. Las empresas vecinas de los sectores manufacturero y de servicios operan en ambientes económicos muy similares, están sujetas a los mismos *shocks* macroeconómicos y enfrentan un paquete igual de normas y reglas laborales y comerciales. Por lo tanto, las observaciones en el comportamiento de las empresas del sector manufacturero serán informativas respecto del comportamiento potencial de las empresas de servicios en la medida en que la decisión de crecer o de ser formal o informal dependa del ambiente económico más que del sector en que opera la empresa.

### **Barreras a la generación de empleo y al desarrollo de negocios**

4.24 La información del ámbito empresarial utilizada en el análisis ha sido recogida en el Perú por el proyecto sobre el Clima de Inversión, (Banco Mundial 2003b). La muestra contiene información sobre 534 empresas manufactureras ubicadas en áreas urbanas de Áncash, Arequipa, Ica, La Libertad, Lima y Callao, Puno, Piura y Ucayali. Para fines del estudio, se ha dividido a las empresas en tres grupos de acuerdo con su tamaño: pequeñas, con 1 a 10 empleados y (normalmente) no sujetas a inspección laboral; medianas, con 11 a 99 empleados; y grandes, con más de 100 empleados. Es más probable que las grandes empresas tengan más de un establecimiento, cuenten con la participación pública o extranjera y participen en actividades de exportación que las medianas y pequeñas empresas (véase la tabla 4.6).

**Tabla 4.6. Las características de la empresa varían con el tamaño de la empresa**

	<b>Todas</b>	<b>Pequeñas (0 a 10)</b>	<b>Medianas (11a 99)</b>	<b>Grandes (+100)</b>
Número de empresas	534	199	256	79
Tamaño promedio	85,3	5,6	34,0	452,3
Edad de la empresa (años)	17,6	13,3	18,2	26,1
Número de establecimientos	1,4	1,5	1,1	1,8
Participación extranjera (% del capital total)	5,6	1,5	4,6	18,9
Exportadoras (% de todas las empresas)	44,0	21,6	50,0	84,8
Porción de la producción en exportaciones (%)	22,0	9,1	24,1	47,7
Ventas totales en 2001 (miles de nuevos soles) <sup>A</sup>	20,457,3	6,014,6	3,365,8	89,150,2
Costos totales en 2001 (miles de nuevos soles) <sup>A</sup>	15.511,9	4.375,6	3.178,2	66.250,9
Alimentos y bebidas	6,7	2,0	5,0	24,0
Textiles	43,6	47,7	44,9	29,1
Madera y papel	11,9	13,5	12,8	5,0
Químicos	20,0	14,0	22,2	27,8
Metales	11,0	13,5	10,1	7,5
Otros	6,5	9,0	4,9	6,3

<sup>A</sup> La información de ventas y costos está disponible solo para 116 empresas (36 pequeñas empresas, 58 medianas y 22 empresas grandes).

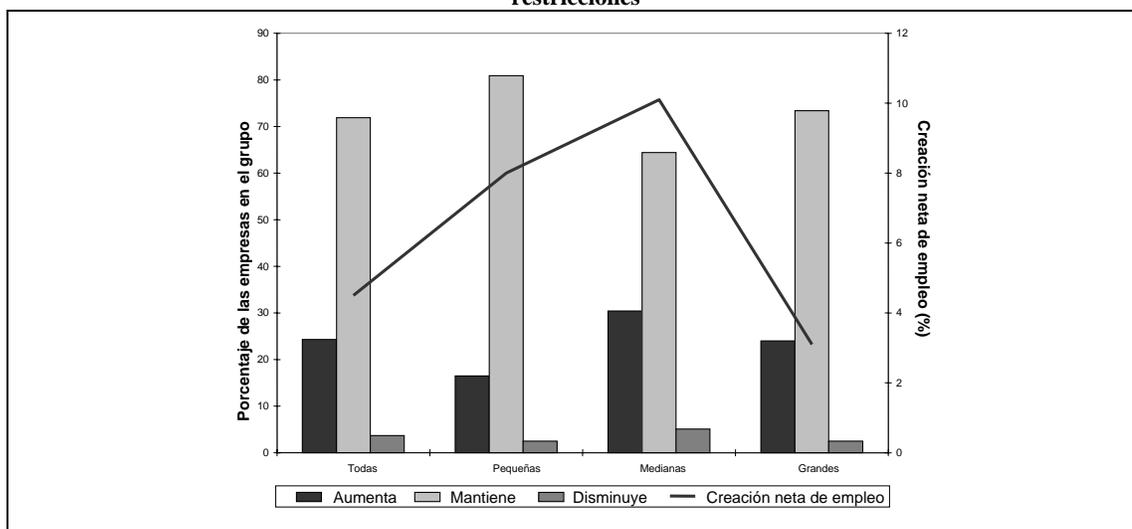
*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información de Banco Mundial 2003b.

4.25 A todas las empresas entrevistadas se les preguntó si incrementarían, disminuirían o mantendrían el número actual de trabajadores permanentes empleados si no tuvieran que enfrentar restricciones, y en el

caso de elegir incrementar o disminuir, en qué proporción lo harían. Utilizando esta información se construyen estimados no restringidos de las preferencias de las empresas en relación a la generación de empleo neto.

4.26 Veinticinco por ciento de las empresas declararon que les gustaría incrementar el número de trabajadores permanentes que emplean, comparado con menos del 5 por ciento que lo disminuiría y 70 por ciento que lo mantendría en su nivel actual. Dado que a las empresas también se les preguntó sobre la magnitud del cambio deseado, se puede calcular una tasa hipotética de creación de empleo neto “no restringido”, que está en 4,5 por ciento (véase el gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3. Veinticinco por ciento de todas las empresas quisieran contratar más trabajadores sin restricciones**



Fuente: cálculos de los autores con base en Mundial 2003b.

4.27 Desafortunadamente, no se puede analizar esta cifra comparándola con las tasas reales de generación y destrucción de empleo entre empresas en la encuesta debido a que esta información está disponible solo para un reducido número de estas empresas y, cuando se dispone de ella, parece ser inconsistente con otra información sobre empleo en la misma encuesta. Sin embargo, se puede comparar con los cambios en los niveles de empleo urbano en el sector manufacturero en los últimos años, según lo registrado por el Ministerio de Trabajo. El índice de empleo en el sector manufacturero aumentó de 88,0 en 2000 a 92,0 en 2004, un incremento de 4,5 por ciento. Es decir, la generación de empleo neto deseada reportada por las empresas en la muestra de 2001 es equivalente, en términos porcentuales, a la observada en las áreas urbanas en un lapso de cuatro años.

4.28 La porción de empresas que reportan los cambios deseados es más grande entre empresas medianas, mientras que los cambios deseados reportados son mayores entre pequeñas empresas. Las empresas medianas, a diferencia de otras empresas, reportan más frecuentemente que les gustaría aumentar o disminuir el número de trabajadores permanentes que emplean. Sin embargo, dependiendo del deseo de aumentar o disminuir el empleo, las pequeñas empresas son las que reportan los mayores cambios “ideales”. Con relación a la contratación, las pequeñas empresas reportan que incrementarían (disminuirían) el tamaño de su fuerza laboral en un 64 (47) por ciento, comparado al 40 (24) y 28 (12) por ciento entre las medianas y grandes empresas respectivamente.

4.29 Las diferencias en los cambios deseados entre las empresas son consistentes con la idea de que las pequeñas empresas están relativamente más restringidas cuando se trata de cambios en el empleo, y

particularmente en el crecimiento del empleo, debido a que la mayoría de ellas opera informalmente y a que los aumentos significativos en el tamaño las forzarían a convertirse en formales.

4.30 Las razones dadas para la diferencia entre el comportamiento de contratación y despido, real y deseado, varían en cierto modo con el tamaño de la empresa y no parecen ser simétricas con relación al curso de acción deseado. Esto no debe sorprender si se toma en consideración que las pequeñas empresas, en la medida en que permanezcan pequeñas, tienen menos probabilidad de estar sindicalizadas y cumplir con regulaciones laborales que las grandes empresas. Por ejemplo, los costos por despido parecen ser una mayor restricción cuando se trata de contratar que cuando se trata de expandirse, probablemente debido al hecho de que en el primer caso tendría que incurrirse en esos gastos de manera inmediata, mientras que en el segundo caso solo se materializarían si los trabajadores recientemente empleados fueran despedidos en el futuro. De manera similar, los costos por despido también parecen ser una limitación más fuerte para las medianas y grandes empresas que tienen más probabilidad de cumplir con las regulaciones existentes que las pequeñas empresas. Esta asimetría podría indicar que una reducción en los costos legales por despido conduciría inicialmente a una reducción en el empleo permanente y/o a una sustitución de empleados permanentes por temporales. La incertidumbre con relación a las ventas también juega un rol importante en las decisiones de contratación y despido, lo que es consistente con lo discutido en el capítulo 2. Finalmente, los sindicatos y los procedimientos burocráticos del Ministerio de Trabajo no parecen imponer una carga muy pesada, sea para el caso de contrataciones o de despidos (véase la tabla 4.7).

**Tabla 4.7. Los costos de despido y los costos laborales no salariales son las principales razones por las cuales las empresas no contratan ni despiden trabajadores permanentes como desean**

	Todas	Pequeñas (0 a 10)	Medianas (11 a 99)	Grandes (100+)
<b>No aumentando</b>				
Costos de despido	50,0	39,3	50,0	68,4
Costos laborales no salariales	73,8	69,6	76,9	68,4
Procedimientos Min. Trabajo	6,1	15,1	3,8	0,0
Sindicatos	1,5	0,0	1,2	5,2
Expectativas de venta	29,2	39,3	26,9	21,0
<b>No disminuyendo</b>				
Costos de despido	70,0	ND	76,9	ND
Costos laborales no salariales	55,0	ND	69,2	ND
Procedimientos Min. Trabajo	5,0	ND	0,0	ND
Sindicatos	5,0	ND	0,0	ND
Expectativas de venta	15,0	ND	15,3	ND

ND: no disponible debido al pequeño número de empresas en este grupo que reportan disminuciones deseadas (cinco pequeñas empresas y dos grandes empresas).

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de Banco Mundial 2003b.

4.31 Si bien la discusión en este capítulo está enfocada en el impacto de la legislación laboral sobre la generación de empleo, es importante tener en cuenta que existen muchos otros factores que también afectan el empleo y, de manera más general, las decisiones comerciales de las empresas. De hecho, en algunos casos estos factores pueden ser considerados más importantes o restricciones efectivas que la legislación laboral.

4.32 A las empresas entrevistadas se les pidió identificar las restricciones de la expansión comercial. Las principales restricciones mencionadas fueron: incertidumbre con relación al desempeño económico y a la política económica; competencia informal y desleal; y acceso limitado y alto costo del crédito (véase la tabla 4.8). En el capítulo 2 ya se ha discutido el tema de la incertidumbre. En la siguiente sección se discutirá la informalidad y en el recuadro 4.1 se resumirán los resultados sobre el acceso y el costo del crédito (Banco Mundial 2003b).

**Tabla 4.8. La incertidumbre sobre el desempeño económico y la política económica, la informalidad y el acceso al crédito aparecen como las restricciones más importantes a la expansión de los negocios**

	Pequeñas (0 a 10)	Diferencia P y M	Medianas (11 a 99)	Diferencia M y G	Grandes (100+)
	Porcentaje de las empresas en el grupo				
<b>Trabajo</b>					
Nivel de calificación de la fuerza laboral	7,0	**	16,0	*	10,1
<b>Infraestructura</b>					
Telecomunicaciones	5,0		3,5		3,7
Electricidad	10,5		11,3		10,1
Transporte	8,0		7,4		6,3
Acceso a la tierra	15,5		12,5	**	1,2
<b>Recursos financieros</b>					
Acceso a crédito (nacional)	50,7	**	38,6	**	22,7
Acceso a crédito (internacional)	48,2	**	34,1		29,1
Costo del crédito	66,1	**	58,8	**	31,6
<b>Entorno económico</b>					
Incertidumbre sobre la política económica	69,3		74,2	**	56,9
Inestabilidad macroeconómica	67,8	**	59,3	**	44,3
Corrupción	59,7		58,2	*	49,3
Crimen	58,2	**	50,0	**	36,7
Informalidad y competencia desleal	69,8		71,0	**	58,2
Contrabando	67,8	*	62,1	**	43,0

*Fuente:* cálculos de los autores con base en Banco Mundial 2003b.

\*\*,\* La diferencia entre ambos valores es significativamente distinta de cero al 5 (10) por ciento.

**Recuadro 4.1. El acceso limitado y el alto costo del crédito preocupan a las empresas peruanas**

De acuerdo con un reciente informe del Banco Mundial (2003b) sobre el clima de inversión en el Perú, el acceso limitado y el alto costo del crédito constituyen las restricciones más importantes que hoy enfrentan las empresas nacionales.

En el Perú, los mercados financieros tienen baja penetración: solo 45 por ciento de las empresas obtienen préstamos en comparación al 85 por ciento en Malasia. Además, el costo del financiamiento es muy elevado, particularmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME), que pagan altas tasas de interés y están obligados a otorgar muchas garantías. El Perú ha mejorado notablemente en los últimos años en lo que se refiere a la cantidad y calidad de información disponible para los intermediarios financieros. Sin embargo, debido a una gran ineficiencia en la ejecución judicial de los contratos, el sistema financiero continúa dependiendo de altos niveles de garantía, especialmente para clientes nuevos. Esto tiene el efecto de reprimir el dinamismo y el ingreso de nuevas empresas, y hace que aquellos que sí consiguen ingresar tengan menos probabilidad de crecer con rapidez. Un reciente informe del BID estima que una mejora en la ejecución judicial de los contratos puede conducir a incrementos en las ventas de 25 por ciento o más y elevar la inversión en 9 por ciento. Debido a que el registro de activos tampoco funciona en forma adecuada y los procedimientos judiciales para la recuperación de activos son complejos y largos, las PYME comúnmente no pueden utilizar su maquinaria (por lo general sus activos más grandes) como garantía para préstamos y, por lo tanto, encuentran difícil invertir, expandirse y mejorar sus capacidades tecnológicas.

Para mejorar el acceso al crédito es preciso realizar una reforma en los registros de bienes muebles y formar un sistema integrado coherente que permita la identificación y priorización de reclamos y facilite su registro y búsqueda rápida y de bajo costo. Tal sistema de registro debe facilitar el reclamo de bienes a todas las partes y no solo a los bancos. Un registro de bienes eficiente, combinado con procedimientos racionalizados de cobranzas de deudas, puede ayudar a revolucionar los mercados de crédito en el Perú y permitir la creación de nuevos instrumentos que lleguen a las empresas pequeñas. A su vez, esto debe liberar una gran clase de bienes fijos (maquinaria y equipo) actualmente no elegibles para servir de colateral a la mayoría de prestatarios, particularmente a las PYME.

*Fuente:* Banco Mundial 2003b.

## Legislación laboral y empleo

4.33 En esta sección se examina la naturaleza de la legislación laboral y hasta qué punto impacta los niveles y la generación de empleo. Cuando se analiza la naturaleza de la legislación vigente se distingue entre lo que la legislación intenta realizar (eficiencia de jure) y lo que realmente consigue (eficiencia de facto), mientras que el comentario de su impacto se apoya en la amplia literatura disponible. Finalmente, se señalan algunas recomendaciones de política basadas en los resultados presentados en esta sección con relación a la generación de empleo y el rol de la legislación laboral como una restricción para un mayor crecimiento del empleo.

### La naturaleza de la legislación laboral: la protección de jure *versus* la protección de facto

4.34 Con la finalidad de examinar la naturaleza de la legislación laboral, o cualquier legislación, es importante distinguir entre el nivel de protección que la legislación intenta brindar y el que realmente brinda una vez que se toma en cuenta el nivel al que la legislación se hace efectivamente cumplir. Esta distinción es particularmente importante cuando se discuten cambios potenciales a la legislación en vista de que, cuando se aplica la ley, los buenos principios pueden resultar en inequidades no intencionadas.

4.35 La legislación peruana brinda altos niveles de protección del empleo y del trabajador en el papel: ofrece buenas condiciones de empleo y acceso a la seguridad social, y protege el empleo y las relaciones laborales. Botero y otros (2003) comparan las legislaciones laborales de 85 países centrándose en tres dimensiones diferentes: (i) regulación del empleo (formas contractuales disponibles, condiciones de empleo y costos por despido); (ii) regulación de las relaciones laborales (convenio laboral, participación de los trabajadores en la administración, mecanismos de resolución de conflictos); y (iii) regulación de la seguridad social (acceso a pensiones, seguro médico y seguro de desempleo). Los autores miden la posición relativa del país utilizando índices que varían de cero (baja protección) a uno (alta protección) para cada uno de los tres elementos dentro de cada dimensión (mencionadas entre paréntesis) y de cero a tres para cada dimensión.<sup>29</sup>

4.36 Comparadas con otros países en la región y el mundo, en el Perú las condiciones de empleo permanente son buenas y la protección es alta (véase la tabla 4.9). Por ejemplo, Heckman y Pages (2004) estiman que los costos promedio de despido en 1999 son iguales a 13,8 del salario promedio mensual, por debajo de 15 en 1987, pero todavía significativamente más alto que el promedio regional de 5,5 o el promedio para los países industrializados de habla inglesa de 1,5. De igual forma, la legislación protege las relaciones laborales y, a menos escala, el acceso a la seguridad social (véase la tabla 4.10).

**Tabla 4.9. La protección del empleo permanente es alta**

	Condiciones de empleo	Indemnización	Costos de despido promedio
	0 (poca protección) a 1 ó 3 (alta protección)		Salarios mensuales
	0-3	0-1	
Perú	1,67	0,70	13,8
América Latina	0,75	0,50	5,5
Países industrializados	0,40 <sup>A</sup>	0,12 <sup>A</sup>	1,5
Todos los países	0,63	0,35	

<sup>A</sup> Países industrializados anglosajones.

Fuente: Botero y otros 2003; Heckman y Pages 2004.

<sup>29</sup> Para una discusión metodológica sobre la construcción de estos índices, véase Botero y otros 2003.

**Tabla 4.10. La legislación laboral protege las relaciones laborales y el acceso a la seguridad social**

	Relaciones laborales	Acceso a seguridad social
	0 (poca protección) a 3 (alta protección)	
Perú	2,29	1,24
América Latina	1,45	1,75
Países industrializados	0,53 <sup>A</sup>	2,26 <sup>A</sup>
Todos los países	1,24	1,67

<sup>A</sup> Países industrializados anglosajones.

Fuente: Botero y otros 2003.

4.37 Sin embargo, estas regulaciones son relativamente fáciles de evitar utilizando contratos temporales en lugar de contratos permanentes para contratar nuevos trabajadores, o a través de su operación en el sector informal. El empleo temporal y por horas representa el 20 por ciento de todo el empleo asalariado del sector privado y 50 por ciento de todo el empleo basado en contratos en Lima Metropolitana (Jaramillo 2004a). Esto refleja que las restricciones sobre la contratación temporal y por horas son significativamente más bajas en el Perú, con un valor índice de 0,28 (en donde cero es fácil y uno es difícil), comparado con los de América Latina o los promedios de países industrializados, cuyos índices de valor son 0,55 y 0,5 respectivamente. Además, ya se ha mencionado que la tasa de informalidad en las áreas urbanas es de casi 70 por ciento.

**Tabla 4.11. La cobertura de los pagos de indemnización está distribuida desigualmente**

	Quintiles de ingreso				
	1	2	3	4	5
	Porcentaje de los individuos en el grupo				
Sector privado + contrato (formal)	0,5	0,6	3,0	5,9	10,1
Sector privado + seguridad social	0,5	2,5	5,4	10,5	16,1
Sector privado + empresa con más de 20 empleados	0,7	1,5	4,5	7,7	11,4

Nota: los empleados privados son trabajadores asalariados con uno o más años de antigüedad.

Fuente: Maclsaac y Rama 2001 utilizando información de la ENNIV 1994.

**Tabla 4.12. El acceso a empleo con protección social varía según el tipo de contrato**

	Todos asalariados	Permanentes	Otros	Sin contrato
Seguro de salud	32,6	97,3	80,0	6,3
Pensiones	33,5	99,7	84,8	6,0
Bonos	58,9	90,9	88,1	29,9
Compensación por tiempo de servicios	29,1	63,2	52,4	0,4

Fuente: Jaramillo 2004a

**Tabla 4.13. La cobertura de los sistemas de salud y pensiones y del empleo permanente varía según el nivel de ingreso**

	Quintiles de ingreso					
	1	2	3	4	5	
	Porcentaje de los individuos en el grupo					
Seguro de salud	100,0	10,0	18,3	18,9	20,6	32,2
Pensiones	100,0	9,9	18,2	16,9	18,1	36,9
Contrato permanente	100,0	8,2	16,6	19,2	19,2	36,8

Fuente: Jaramillo 2004a

4.38 En consecuencia, los mercados laborales en el Perú son flexibles de facto, aunque esta flexibilidad se da al costo de una baja y desigual distribución de la protección del empleo y el acceso a la seguridad

social.<sup>30</sup> Heckman y Pages (2004) concluyen que solo 17,9 por ciento de todo el empleo urbano y 51,9 por ciento de todo el empleo asalariado es contratado en pleno cumplimiento de la regulación laboral peruana, comparado con 39,5 y 60,0 respectivamente en América Latina y el Caribe (ALC). Los autores estiman también que el no cumplimiento del salario mínimo recae sobre el 23,5 por ciento de la población relevante en el Perú, mientras que ALC este porcentaje es de 10,0. Además de los bajos niveles, la cobertura es distribuida en forma desigual permitiendo un mayor acceso a los grupos no vulnerables. MacIsaac y Rama (2001) analizan las diferencias en el acceso al pago de indemnización por tiempo de servicios en el caso de pérdida de trabajo por quintil de ingresos y por tipo de contrato, y muestran que es significativamente más alto entre los trabajadores más ricos, los trabajadores con acceso a la seguridad y social y los trabajadores que laboran en empresas con veinte o más empleados (véase la tabla 4.11). Jaramillo (2004a) explora las diferencias en el acceso a la protección social por tipo de contrato y niveles de ingreso y encuentra patrones similares (véase la tabla 4.12 y 4.13).<sup>31</sup> El autor muestra también que solo la cuarta parte de aquellos con derecho a recibir indemnización por tiempo de servicios realmente la reciben debido a los altos costos de cumplimiento, expresados en dinero y en tiempo, relacionados con los procedimientos burocráticos y legales.

4.39 En resumen, la legislación laboral en el Perú ofrece altos niveles de protección de jure pero bajos niveles de protección de facto debido a la alta incidencia del empleo informal y el uso extendido de contratos temporales en el sector formal. Pero esto no significa que la legislación laboral no tenga un impacto en los niveles de empleo y, particularmente, en la composición del empleo. A continuación se discutirá brevemente la literatura existente sobre estos temas.

### **El impacto de la legislación laboral sobre el empleo**

4.40 Diversos autores han analizado el impacto de algunos aspectos de la legislación laboral peruana sobre la demanda laboral, tenencia del empleo y duración del trabajo, la composición del empleo total y la productividad laboral recurriendo a los cambios en la legislación a inicios de la década de 1990 como estrategia de identificación. Sus principales conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera:

- **Demanda laboral.** Saavedra y Torero (2004) examinan el impacto de los costos por despido, medidos como pagos esperados de indemnizaciones, sobre la demanda laboral y muestran que es negativo y significativo tanto en el nivel de empresa como en el nivel sectorial. También encuentran que la magnitud del coeficiente disminuyó en el periodo posreforma, sugiriendo que la desregulación del mercado laboral a inicios de la década de 1990 efectivamente trajo una reducción en el costo del empleo. Asimismo, hallan evidencia de que la flexibilidad del mercado laboral facilitó los ajustes de las empresas formales a los niveles deseados de empleo durante las diferentes etapas del ciclo económico. La elasticidad de la demanda de empleo parece haberse incrementado hacia el final de la década, aunque la evidencia no es muy sólida. Tampoco es posible establecer cuánto de este fenómeno se puede atribuir a la reducción de costos por despido o a la mayor utilización de contratos temporales (Saavedra y Maruyama 1999). Las elasticidades del precio y de la producción también se incrementaron, probablemente debido al hecho de que las reformas hicieron que sea más fácil ajustarse a los niveles deseados de empleo.

---

<sup>30</sup> Esta diferencia entre los niveles de protección de jure y de facto no es exclusiva del Perú y se observa en muchos otros países dentro y fuera de la región en los que el cumplimiento de las leyes es débil y las tasas de informalidad son elevadas (Saavedra y Torero 2004; Banco Mundial 2004e).

<sup>31</sup> Las cifras de Jaramillo son cualitativamente similares pero diferentes en magnitud a las de Tesliuc (2005), quien demuestra que 1,6 por ciento de aquellos en el quintil inferior y 25,1 de aquellos en el quintil superior contribuyen al sistema de pensiones.

- Rotación de empleo y duración del trabajo.** Saavedra y Torero (2004) analizan también en qué medida el aumento en la flexibilidad del mercado laboral provocó un incremento en la facturación y una reducción en la duración del trabajo, en especial en el sector formal. Utilizando información del periodo 1985-1997, encontraron que la duración promedio comenzó a disminuir en 1992, coincidiendo con el inicio de los cambios en la legislación del mercado laboral. Si bien la reducción de la duración promedio puede estar relacionada, en alguna medida, con la recuperación iniciada en 1993, la disminución observada no puede explicarse solo por los movimientos cíclicos de la economía. Encontraron también que la caída en la duración fue mayor (y estadísticamente significativa) para los trabajadores formales que para los informales, y que las diferencias en la duración promedio entre los sectores formal e informal cayeron en forma significativa durante la década de 1990. Además, Saavedra y Torero demuestran que la rotación de trabajadores se incrementó considerablemente desde 1993 y argumentan que este cambio no puede explicarse por el crecimiento demográfico o solo por cambios en la distribución del sector, ya que las simulaciones de la evolución de la duración promedio del empleo a lo largo del tiempo controlada por características sectoriales y demográficas no produce cambios significativos. También demostraron que la rotación de empleados fue mucho mayor para los asalariados que para los trabajadores independientes, quienes no se ven directamente afectados por la legislación, y que, luego de las reformas, la duración del empleo disminuyó a un ritmo más acelerado para los trabajadores asalariados formales que para cualquier otro grupo. Estos resultados indican que el incremento observado en la rotación del empleo y la disminución en la duración promedio pueden atribuirse a cambios en la legislación laboral y, particularmente, a la mayor capacidad de los empleadores para utilizar contratos temporales y disminuir los costos de despido.
- Composición de empleo.** Las reformas del mercado laboral a inicios de la década de 1990, junto con la expansión económica iniciada en 1993, se tradujeron en mayores niveles de empleo tanto en el sector formal como informal. Sin embargo, la generación de empleo neto positivo durante este periodo esconde cambios importantes en la composición de la fuerza laboral (Saavedra y Torero 2004). Los despidos estuvieron sesgados hacia los trabajadores de mayor edad mientras que las contrataciones estuvieron sesgadas hacia los más jóvenes, debido a que los costos relativos de los despidos de trabajadores permanentes, los trabajadores más caros, han disminuido significativamente después de las reformas y los trabajadores más jóvenes pueden adaptarse más fácilmente a nuevas tecnologías.

Saavedra y Maruyama (1999) también dan cuenta de un cambio significativo hacia contratos de empleo temporal después de que se realizaron las reformas. Entre 1986 y 1997, el empleo temporal se incrementó de 19 a 44 por ciento de todos los contratos y creció en 400 por ciento entre las medianas y grandes empresas industriales. Aunque estos incrementos en el empleo temporal puedan parecer confusos en un contexto de aumento de la contratación y la flexibilidad de despido y costos más bajos de empleo permanente, la decisión de los empleadores para utilizar ampliamente estos contratos puede haber respondido a diversas razones, incluyendo: (i) la minimización del costo laboral, (ii) la prevención de la sindicalización y, particularmente, (iii) la posibilidad de que la nueva legislación fuera revocada dada la marcada falta de consenso que caracterizó el ambiente en el que se formularon las reformas laborales.

Saavedra y Chong (1999) reportan también un incremento en el número de trabajadores informales durante la década de 1990, a pesar de los más bajos costos del empleo permanente y una mayor flexibilidad. Los autores identificaron una serie de factores que contribuyen a explicar este aumento, como mejoras en la recaudación de impuestos, cambios demográficos y tecnológicos que afectaron la productividad de diferentes tipos de trabajadores y sectores. Además, la respuesta de empleadores y trabajadores ante los incrementos en los costos no salariales en 1987 y en 1990, asociados con cambios en topes y mínimos en diversas contribuciones y con el incremento en las contribuciones a las pensiones y al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), puede haber sido una mayor informalidad.

- **Productividad.** Los cambios en la composición de la fuerza laboral parecen estar correlacionados con una disminución en la productividad laboral, incluso frente a un crecimiento económico. El documento del Banco Mundial (2003b) sobre el clima de inversiones en el Perú presenta evidencia que muestra que la productividad total es más baja entre empresas con un porcentaje más alto de trabajadores no registrados. Este resultado no sorprende, ya que la productividad total de los factores crece conforme los procesos se hacen más eficientes y las prácticas de trabajo mejoran en el tiempo. Los trabajadores sin un contrato son, por lo general, los menos experimentados y capacitados y los que tienen menores probabilidades de recibir alguna capacitación relevante de la empresa, hecho que limita su contribución potencial al crecimiento de la productividad total de los factores. Asimismo, Saavedra y Torero (2004) encuentran una relación positiva importante entre salarios y productividad en los años posteriores a la reforma. Los salarios suben solo en aquellos sectores que experimentaron incrementos en la productividad y viceversa. Los autores concluyen que el lento crecimiento de la productividad laboral que caracterizó al Perú a lo largo de la década de 1990 fue un factor importante para explicar la lenta tasa de crecimiento de los salarios tanto de los trabajadores formales como de los independientes.

## **Recomendaciones de política**

4.41 En las dos secciones anteriores se ha mostrado que la legislación laboral afecta no solo a quienes están empleados en los sectores formales, sino a la totalidad de las empresas y trabajadores. La legislación que, en principio, pretende proteger a los trabajadores puede resultar, en la práctica, ofreciendo niveles bajos y desiguales de protección entre los trabajadores empleados en diferentes sectores o con distintos tipos de contrato. En particular, un pequeño grupo de trabajadores permanentes disfruta de altos niveles de protección a costa de los trabajadores no permanentes. Además, la legislación laboral tiene un impacto sobre el nivel global del empleo y sobre su composición. Estos resultados tienen importantes implicaciones para la elaboración de políticas.

4.42 En gran medida, estos patrones resultan de las diferencias en los costos salariales y los no salariales entre el empleo permanente y el temporal. Según estimaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (2004a), el costo laboral por hora para trabajadores permanentes es de 1,4 a 1,5 veces el de los trabajadores temporales, y 5 a 6 veces el de los trabajadores sin contrato. Estas diferencias reflejan salarios más altos y niveles de protección más elevados (es decir, costos no salariales) entre los trabajadores permanentes a diferencia de los trabajadores no permanentes.

4.43 A continuación se presentan algunas opciones de política que pueden contribuir a disminuir la brecha entre el costo de los contratos permanentes y el de otros tipos. En teoría, esta brecha puede cerrarse ya sea mediante el incremento del costo del empleo temporal, o mediante la disminución del costo del empleo permanente, o ambos. Sin embargo, en la práctica, el incremento del costo del empleo temporal sin disminuir simultáneamente el del empleo permanente solo resultaría en costos relativos más altos del empleo formal y niveles más elevados de informalidad.

4.44 Las reformas que introducen flexibilidad al margen contribuyen de facto con el aumento de esta, pero al no cambiar las principales reglas de juego no constituyen soluciones sostenibles de largo plazo para el problema de la rigidez excesiva de la legislación del empleo permanente. La experiencia de España después de la introducción de contratos temporales a inicios de la década de 1980 ofrece un buen ejemplo en este sentido. Esto quiere decir que deben aplicarse reformas amplias en vez de reformas parciales.

4.45 Finalmente, la puesta en práctica de cualquiera de estas opciones generará ganadores y perdedores y, por lo tanto, creará restricciones de economía política. Es necesario que esto se tome en cuenta y se introduzcan medidas compensatorias cuando sea apropiado o necesario.

4.46 Aumentar el costo del empleo temporal podría requerir, entre otros factores:

- **Limitar su uso para actividades temporales.** Esto podría realizarse permitiendo el uso de estos contratos solo bajo circunstancias específicas que justifiquen hacerlo debido a su naturaleza temporal, por ejemplo, para reemplazar a un trabajador enfermo o ausente, o en respuesta a aumentos estacionales en la actividad de la empresa. Una reducción en el número de modalidades contractuales disponibles podría ayudar a hacer este proceso más transparente.
- **Limitar la duración del contrato.** Podrían imponerse límites a la duración máxima de contratos específicos y al número máximo de contratos consecutivos que pueden ofrecerse a un mismo trabajador. Asimismo, podría estipularse que si se sobrepasa este límite el trabajador se convierte automáticamente en un empleado permanente. Sin embargo, al hacer esto se debe tener mucho cuidado de no desincentivar a los empleadores y que, por el contrario, despidan a trabajadores productivos inmediatamente antes de que alcancen tales límites.

4.47 Al evaluar estas propuestas también se debe tener en cuenta que ciertos grupos de trabajadores pueden ser afectados en forma negativa por los contratos temporales que se vuelven más caros. Estos son probablemente trabajadores que se pueden considerar vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los no capacitados. Para minimizar el impacto que estas medidas puedan tener en estos grupos, sería importante complementarlas con medidas compensatorias. Esto puede extenderse desde programas de capacitación específicos hasta la introducción de contratos especiales (es decir, aprendizaje profesional, etcétera) dirigidos a facilitar su ingreso al mercado laboral.

4.48 La reducción del costo del empleo permanente podría requerir, entre otros factores:

- **Reducción de los costos por despido.** Los altos costos por despido desalientan la contratación permanente y conducen a un acceso desigual a la protección social. Estos costos podrían reducirse de muchas formas. El enfoque más drástico incluiría una reducción en las indemnizaciones por despido. Como esta medida tiene más probabilidades de encontrar una oposición significativa, se podría aplicar solo a nuevos contratos o, alternativamente, podría considerarse la compensación para trabajadores contratados bajo el régimen anterior. Los enfoques más leves podrían incluir un incremento de los periodos de prueba para los nuevos trabajadores y un uso más flexible de “razones económicas” como causa de despido. Además del impacto negativo de los costos por despido sobre el empleo, los procedimientos complicados y costosos para obligar su cumplimiento resultan en una baja cobertura efectiva. Esto podría mitigarse permitiendo un arbitraje privado bajo ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando el despido ocurre debido a “razones económicas”.
- **Reforma de cuentas personales de desempleo (CTS).** Las cuentas personales de desempleo brindan una protección al mismo grupo de trabajadores que se encuentran cubiertos por la regulación de costos de despido. Como resultado, la disminución potencial en la protección del trabajador provocada por una reducción en los costos por despido podría mitigarse mediante una reforma de las cuentas individuales de desempleo (compensación por tiempo de servicios, CTS). Esta reforma debe estar dirigida a restablecer el espíritu bajo el cual se creó la CTS. Los trabajadores actualmente tienen acceso casi irrestricto al dinero en estas cuentas independientemente de su estatus de empleo, anulando de esta manera su potencial de protección. La idea de estas cuentas es que deben ayudar a

los trabajadores a homogeneizar los *shocks* de ingresos asociados con periodos de desempleo. Por ello, debe requerirse un saldo mínimo antes de que los trabajadores puedan tener acceso al dinero, y este acceso debe ser restringido a una parte de los fondos restantes. Este saldo mínimo debe ser a su vez una función de la duración promedio del empleo y del periodo de desempleo. Jaramillo (2004a) calcula que dadas las dinámicas de los mercados laborales urbanos peruanos, este saldo debe ser igual a cuatro veces el sueldo promedio mensual. Además, las contribuciones del empleador y del empleado podrían variar dependiendo de si el saldo en la CTS está por debajo o por encima de este mínimo.

- **Reconsideración de las reglas de participación en las utilidades.** Aunque en teoría las reglas de participación en las utilidades pueden entenderse como incentivos para una mayor productividad, su implementación actual en el Perú hace difícil que funcionen como tales. La fracción de ganancias a la cual tienen derecho los trabajadores varía por sector, pero esta variación no está relacionada con las diferencias sectoriales en productividad y está relativamente regulada por ley. Esto crea fuertes incentivos para que las empresas recurran a trucos contables con el fin de no declarar las ganancias. De hecho, solo 2,9 por ciento de todos los trabajadores incluidos en el sistema reciben realmente sus participaciones; por lo tanto, el propósito de dichas reglas es completamente burlado. Para transformarlas en incentivos eficaces, las reglas de participación en las ganancias deben negociarse entre empleadores y trabajadores (quizá dentro de los niveles mínimos y máximos fijados en el nivel nacional) y vinculados a resultados observables. Asimismo, los contratos deben ser públicos. Finalmente, es preciso hacer esfuerzos adicionales para incrementar la transparencia contable, eliminando vacíos legales potenciales en las legislaciones de tributación corporativa y promocionando auditorías independientes y aleatorias.
- **Reducción de los costos no salariales.** Los principales componentes de los costos no salariales en el Perú son las bonificaciones y las vacaciones estipuladas (pagadas). Aunque podría discutirse si las bonificaciones constituyen salarios retrasados y como tal son pagados a los empleados en forma de sueldos mensuales más bajos, el Perú, junto con Brasil y Panamá, se encuentra entre los países de la región con la legislación más generosa en lo que a vacaciones pagadas respecta. Las vacaciones tienen indudablemente un efecto positivo en el bienestar de los trabajadores, pero pueden ser costosas si la productividad laboral es baja como en el caso del Perú. Asimismo, la información de las encuestas indica que solo un pequeño porcentaje de trabajadores asalariados disfrutan realmente el periodo de vacaciones estipulado, lo que sugiere que los trabajadores pueden estar dispuestos a vender su tiempo de ocio por un ingreso adicional. Podría adoptarse un enfoque más flexible permitiendo que las vacaciones estipuladas varíen con la experiencia del trabajador y, por lo tanto, con la productividad laboral, ya que generalmente los trabajadores con mayor experiencia tienden a ser más productivos.

4.49 En los últimos dos años, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República del Perú ha estado elaborando un proyecto de ley para un nuevo código laboral que ahora está en discusión. Algunas de las recomendaciones propuestas anteriormente se encuentran contempladas en él y otras no (véase el recuadro 4.2). Incluso si esta nueva propuesta es aprobada, será difícil ponerla en práctica de inmediato debido a que sería costoso y por la posibilidad de que ciertos grupos se opongan a ella. Entonces, podría establecerse una priorización basada en un grupo de criterios que tome en cuenta los costos y beneficios de las reformas. Por el lado de los costos, estos criterios deben incluir tanto los costos económicos de establecer mecanismos necesarios para la compensación de aquellos que van a perder con las reformas y los costos asociados con la economía política de construir un consenso y negociar con todas las partes interesadas. Por el lado de los beneficios, los criterios deben incluir los impactos potenciales de las

reformas sobre la brecha entre el costo del empleo permanente y temporal<sup>32</sup> así como los incentivos para la formalización que se puedan generar.

#### **Recuadro 4.2. La propuesta actual de la Ley General del Trabajo**

En los últimos dos años, la Comisión de Trabajo del Congreso de la República del Perú ha venido preparando un proyecto de ley para un nuevo código laboral. A continuación se revisa brevemente las propuestas incluidas en dicho documento con relación a los contratos permanentes y temporales y se comenta su impacto potencial en el marco de la discusión presentada en este capítulo.

**Empleo permanente.** El proyecto contempla un incremento en los costos por despido para los trabajadores permanentes, elevando tanto las compensaciones mínimas como las máximas. También aumenta el número de causas sujetas a indemnización e incluye aquellas relacionadas a las operaciones de las empresas; en otras palabras: razones económicas, técnicas o estructurales, y cierre del negocio.

**Empleo temporal.** El documento propone medidas para restringir el uso de contratos temporales y una reducción en los diferentes tipos de contratos disponibles.

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de estos cambios? Incrementar simultáneamente el costo de despedir trabajadores permanentes y de contratar a los temporales podría conducir a una mayor informalidad. Podría aumentar la duración de trabajo, pero también la duración del desempleo. Más aún, podría llevar a una desigualdad más alta en los resultados del mercado laboral otorgando mayor protección a aquellos que ya tienen un trabajo y haciendo más difícil encontrar un empleo formal a aquellos que no lo tienen. Finalmente, el incremento de los costos de ajuste podría desincentivar a las empresas para innovar y adoptar nuevas tecnologías, reduciendo por lo tanto su productividad y potencial de crecimiento a largo plazo (Jaramillo 2004a).

### ***Oportunidades económicas informales y pobreza urbana***

4.50 El rendimiento de los empresarios informales o pequeñas empresas se encuentra íntimamente ligado a la pobreza en las áreas urbanas. Aproximadamente la mitad de los pobres urbanos que trabajan son autoempleados, todos de manera informal, y un 30 por ciento más trabaja para las microempresas y pequeñas empresas. De manera similar, 40 por ciento de todos los empresarios informales (autoempleados o de otro tipo) son pobres, comparados con el 15 por ciento de empresarios formales.

4.51 La identificación de los determinantes de la productividad de las actividades informales y la implementación de políticas dirigidas a incrementar esta productividad son la clave para ayudar a los pobres urbanos a salir de la pobreza. Sin embargo, esto debe realizarse teniendo en cuenta que esa informalidad tiene un alto costo para los hogares, negocios y el gobierno. En esta sección se abordan estos temas y se propone una serie de intervenciones de política dirigidas, por un lado, a incrementar las ganancias en el sector informal y, por otro lado, a reducir la informalidad.

### **Productividad del autoempleo y de las pequeñas empresas**

4.52 Aquí se estudian los determinantes de productividad del autoempleo informal y de las pequeñas empresas informales, así como la relación entre valor agregado, salarios y empleo en el caso de las últimas utilizando información del módulo “trabajador independiente” de la ENAHO 2003. Este módulo hace una serie de preguntas a individuos autoempleados y pequeños empresarios sobre la organización y productividad de sus negocios.

4.53 Utilizando esta información se analizan las diferencias entre los empresarios pobres y no pobres en función de sus razones para ser informales y la productividad promedio de sus negocios. La

---

<sup>32</sup> Varios autores han tratado de cuantificar la importancia relativa de los diversos componentes de los costos salariales y no salariales. Para una amplia discusión del tema, consúltese Jaramillo 2004a y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2004a.

productividad se mide como valor agregado o valor agregado por trabajador, lo que se hace utilizando información sobre ventas, autoconsumo y costos de insumos de producción brindados en la encuesta. Esta medición es, por supuesto, imperfecta.<sup>33</sup> En consecuencia, los resultados discutidos aquí deben interpretarse como una sugerencia de asociación (cualitativa) entre variables y no como relaciones causales (cuantitativo).

4.54 La informalidad involuntaria es más común entre los pobres que entre los no pobres, pero entre aquellos que eligen ser informales voluntariamente las razones para hacerlo son similares en ambos grupos. Cincuenta por ciento de los pobres declaró ser informal debido a que no podían encontrar empleo en el sector formal, comparado con 35 por ciento de los no pobres. Sin embargo, si se es informal de manera voluntaria, las diferencias entre ambos grupos son muy pequeñas. Aproximadamente la mitad de los que dijeron que eligen ser informales lo hicieron porque sus ganancias fueron mayores que si hubieran estado en el sector formal, y otro 30 por ciento declaró preferir el sector informal debido a su mayor flexibilidad (véase la tabla 4.14).

**Tabla 4.14. La informalidad involuntaria prevalece más entre los pobres que entre los no pobres, pero las razones para ser informal son similares en ambos grupos**

	Pobre	No pobre
<b>Involuntario</b> (no pudo encontrar empleo formal)	47,9**	35,8
<b>Voluntario</b>	52,1**	64,2
Obtiene mayores ganancias	47,8**	50,3
Tiene más flexibilidad	28,2	28,7
Maneja negocios familiares	7,6*	6,3
Otro	16,3*	14,2

*Nota:* \*\*, \* Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

4.55 Los niveles promedio de productividad varían entre sectores y con el tamaño del mercado dentro de los sectores, y los negocios administrados por los pobres son menos rentables que aquellos administrados por los no pobres. El valor agregado mensual más alto está en el sector manufacturero y el más bajo está en el sector comercial. Además, las empresas que operan en mercados grandes<sup>34</sup> son más productivas que aquellas que brindan servicios en los mercados más pequeños, aunque las diferencias son insignificantes para las áreas con menos de 10 mil habitantes. También existen diferencias dentro de los sectores y áreas entre los empresarios pobres y los no pobres. En particular, las empresas dirigidas por los pobres producen menos valor agregado que aquellas dirigidas por los no pobres en todos los sectores excepto el manufacturero, sin importar el tamaño del mercado (véase la tabla 4.15).

<sup>33</sup> La medición de las ganancias o valor agregado no considera, por ejemplo, la depreciación del capital, como la maquinaria o los vehículos utilizados en la producción, o los costos de arrendamiento de tierras o viviendas cuando los negocios se operan desde la casa del empresario.

<sup>34</sup> Se asume que todos los negocios sirven a sus áreas de residencia, por lo tanto, el tamaño de su mercado potencial puede ser aproximado por el tamaño del estrato estudiado en la encuesta en el que reside el hogar.

**Tabla 4.15. Los negocios administrados por los empresarios pobres son menos rentables que los administrados por los no pobres**

	<b>Todos</b>	<b>Pobre</b>	<b>No pobre</b>
	<b>Valor agregado mensual medido en nuevos soles de 2003</b>		
Todos los negocios	235,7	149,1**	281,9
<b>Sector económico</b>			
Manufactura	420,5	348,9**	472,2
Comercio	142,5	81,2**	173,2
Servicios	258,6	127,5**	328,0
<b>Tamaño de mercado</b>			
Más de 100.001 hogares	381,6++	201,7**	463,0
Entre 20.001 y 100.000 hogares	219,7++	140,7**	258,4
Entre 10.001 y 20.000 hogares	132,7+	107,0**	147,9
Entre 4.001 y 10.000 hogares	125,9	131,0	122,4
Entre 401 y 4.000 hogares	154,8	135,7*	171,8

*Notas:* ++, + Significativamente diferente del promedio para el siguiente estrato más pequeño al 5 (10) por ciento. \*\*, \*

Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento. Valor agregado mensual: Medida 1 = ventas - autoconsumo - costo de los insumos.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

4.56 Estas diferencias tienen implicancias importantes en términos de bienestar tanto para los empresarios como para sus empleados. El valor agregado comercial se puede interpretar como el ingreso laboral del autoempleo en el sector informal, de modo que, un incremento en el valor agregado se traduce directamente en un incremento en el ingreso del hogar. De manera similar, debido a que las empresas más rentables tienden a emplear más trabajadores y pagar sueldos más altos, un incremento en el valor agregado conduce también a una mejora en el bienestar entre los empleados asalariados informales. En particular, un incremento de 926 nuevos soles en el valor agregado, equivalente a una desviación estándar, está correlacionado con un incremento de 3 por ciento en el tamaño de la empresa y un incremento de 2 por ciento en los salarios de los trabajadores después de controlar por las características del trabajador y de la empresa.<sup>35</sup>

4.57 Entonces surge la pregunta sobre qué explica los niveles de valor agregado y, por lo tanto, las diferencias de valor agregado que se observan entre los empresarios pobres y los no pobres. ¿Son estos niveles una función de las características demográficas de los empresarios? ¿De la manera como operan sus empresas? ¿De la cantidad y calidad de los insumos que utilizan? Luego de examinar las diferencias y aspectos comunes entre ambos grupos y utilizar un análisis regresivo para identificar los determinantes de valor agregado, se concluye que la respuesta está en la combinación de todos estos factores.

### **Diferencias entre empresarios pobres y no pobres**

4.58 La diferencia más importante en las características personales de los empresarios pobres y los no pobres surge de sus respectivos niveles de educación. Cuarenta por ciento de todos los empresarios pobres tienen a lo más educación primaria completa y 11 por ciento ha completado educación superior,

<sup>35</sup> Estas cifras se obtienen de la siguiente manera. Se hace una regresión con el número de trabajadores en la empresa y el (log) del salario por hora pagado a los trabajadores en relación al valor agregado, las características de los empresarios (demográficas y nivel de educación) y las características comerciales (actividad sectorial, ubicación, acceso a mercados, e insumos). La regresión salarial incluye también información demográfica del trabajador y su nivel de educación. El coeficiente de las utilidades en la ecuación del empleo es 0,0001, significativa al 1 por ciento. Multiplicado por 926 nuevos soles, produce un cambio en el tamaño de la empresa de 0,09, ó 3 por ciento del tamaño promedio de la empresa para negocios con uno o más empleados (2,6). El coeficiente sobre los beneficios en la ecuación salarial es 0,00003, significativo al uno por ciento. Multiplicado por 926 nuevos soles, esto produce un cambio en los salarios por hora del 2,7 por ciento.

comparado con el 20 y 30 por ciento de todos los no pobres respectivamente (véase la tabla 4.16). Aparte de las diferencias educacionales, ambos grupos parecen ser bastante similares en lo que se refiere a su composición demográfica.

4.59 Con relación a la operación comercial, los empresarios no pobres parecen estar mejor integrados a los mercados que los empresarios pobres en el sentido que tienen mayor acceso a puestos comerciales y siguen prácticas más orientadas al mercado. Los empresarios no pobres tienen más probabilidad de operar fuera de los puestos comerciales, sean públicos o privados o en el hogar, que los empresarios pobres. Las diferencias en el acceso son el resultado de niveles más bajos de propiedad entre los empresarios pobres, además de su limitada capacidad para pagar costos de alquiler. De manera similar, los empresarios no pobres tienen más probabilidad de mantener alguna forma de cuentas comerciales, ya sea de manera formal o informal, y emplear más trabajadores pagados que los empresarios pobres. Es interesante señalar que estas diferencias no resultan de la fracción de empresarios pobres y no pobres que están autoempleados ni de las diferencias en el tamaño de las empresas entre aquellos que operan pequeñas empresas (véase la tabla 4.17).

**Tabla 4.16. Los empresarios no pobres son más educados**

	<b>Pobre</b>	<b>No pobre</b>
	<b>Porcentaje de los individuos en el grupo</b>	
Jefe de hogar	42,6**	39,6
Mujer	53,3**	55,3
Jefe de hogar mujer	12,2	12,0
Edad	37,0**	38,1
Primaria incompleta	22,1**	10,9
Primaria completa	17,0**	11,1
Secundaria incompleta	22,2**	12,5
Secundaria completa	27,1**	31,8
Superior	11,4**	29,5

*Nota:* \*\*, \* Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

**Tabla 4.17. Los empresarios no pobres tienen acceso a puestos comerciales y muy a menudo siguen prácticas orientadas al mercado**

	<b>Pobre</b>	<b>No pobre</b>
	<b>Porcentaje de los negocios en el grupo</b>	
<b>Acceso a puestos comerciales</b>		
No tiene puesto	64,3**	54,8
Puesto público/privado	8,8**	14,7
Propietario	23,2	23,8
Otro (ej. alquilado)	76,8	76,2
En el hogar	26,7**	30,3
Propietario	78,5	80,2
Otro (ej. alquilado)	21,5	19,8
<b>Prácticas de negocio</b>		
Sin contabilidad (formal/informal)	82,7**	72,3
<b>Tamaño del negocio</b>		
Autoempleado (%)	69,4	70,7
Uno o más empleados	30,6	29,3
Número total de trabajadores	1,4	1,4
Porción de trabajadores no remunerados (familia)	86,2**	77,0

*Nota:* \*\*, \* Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

4.60 Los empresarios no pobres parecen también utilizar más y mejores insumos y tener más acceso a infraestructura que los empresarios pobres. Una fracción mayor de empresarios no pobres declara emplear y poseer maquinaria y/o equipo, pero estas diferencias desaparecen una vez que se da cuenta del hecho de que los empresarios no pobres tienen más probabilidad de operar fuera de un puesto de venta que los empresarios pobres. No existe ninguna diferencia significativa con relación al uso de vehículos o herramientas más pequeñas. Además, las empresas operadas por empresarios no pobres emplean a una porción más pequeña de trabajadoras mujeres y tienen una mayor participación de trabajadores con mayor nivel de educación (véase la tabla 4.18). Finalmente, los empresarios no pobres tienen mayor acceso a los servicios de agua, electricidad y teléfono que los empresarios pobres, sin tomar en cuenta si conducen sus empresas en la calle, en un puesto de venta formal o en la casa (véase la tabla 4.19).

**Tabla 4.18. Los empresarios no pobres usan más capital y mano de obra calificada**

	Pobre	No pobre
	Porcentaje de los negocios en el grupo	
<b>Maquinaria</b>	18,8**	26,2
Opera desde puesto público/privado	38,7	40,0
Dueño del activo	88,0*	90,3
Dueño del activo (en el puesto)	87,3	86,9
<b>Muebles</b>	25,7**	33,4
Opera desde puesto público/privado	53,4**	61,3
Dueño del activo	91,5	91,2
Dueño del activo (en el puesto)	90,0*	85,0
<b>Vehículo</b>	17,7	16,2
Opera desde puesto público/privado	4,8	3,6
Dueño del activo	54,2**	62,7
Dueño del activo (en el puesto)	91,6	91,3
<b>Herramientas</b>	56,0	56,8
Opera desde puesto público/privado	69,3*	64,0
Dueño del activo	90,9**	92,4
Dueño del activo (en el puesto)	94,7	92,5
	Porcentaje de los trabajadores en la empresa (excluye al empleador)	
<b>Características de la fuerza laboral en la empresa</b>		
Porción de trabajadoras mujeres	54,3**	49,1
Porción de trabajadores con secundaria o más	68,8**	78,4
Porción de trabajadores con educación superior	9,5**	20,8
Número de años promedio de tenencia de la empresa	2,7	2,8

*Nota:* \*\*, \* Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

**Tabla 4.19. Los empresarios no pobres tienen mayor acceso a infraestructura que los pobres**

	Pobre	No pobre
	Porcentaje de los negocios en el grupo	
<b>Agua</b>	11,5**	15,7
Opera desde puesto público/privado	35,5	37,3
Opera desde el hogar	31,0*	33,7
<b>Electricidad</b>	22,3**	31,8
Opera desde puesto público/privado	54,2**	62,0
Opera desde el hogar	66,3**	75,2
<b>Teléfono</b>	0,4**	2,8
Opera desde puesto público/privado	1,6**	5,0
Opera desde el hogar	1,2	6,8**

*Nota:* \*\*, \* Significativamente diferente del promedio para no pobre al 5 (10) por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

4.61 Estas diferencias en las prácticas y características comerciales no son producto de factores independientes sino que más bien se encuentran interrelacionadas. En particular, el uso de prácticas orientadas al mercado y el acceso al capital e infraestructura están asociados a la ubicación de la empresa. Las empresas que operan fuera de un puesto comercial tienen más posibilidades de utilizar alguna forma de contabilidad y tener una participación más grande de trabajadores pagados que los negocios que operan en la calle o fuera de la casa del empresario. Además, el acceso a maquinaria y otras herramientas es mayor entre los negocios en puestos comerciales y no comerciales, que entre aquellos operados en la calle, mientras que el uso de un vehículo es mucho más alto entre los últimos, debido en parte a su uso como sustituto de un puesto de venta. Finalmente, la operación de un negocio desde un puesto comercial está asociado a un mayor acceso a un teléfono y a agua (véase la tabla 4.20).

**Tabla 4.20. El uso de prácticas orientadas al mercado y el acceso al capital e infraestructura están correlacionadas con la ubicación**

	No tiene puesto	Opera desde puesto público/privado		Opera desde el hogar
		Alquilado	Propietario	
<b>Contabilidad (formal/informal)</b>	21,3	46,3	49,2	32,7
<b>Porción de los trabajadores pagados</b>	6,6	19,9	18,1	6,9
<b>Acceso a capital</b>				
Maquinaria	10,7	43,6	43,7	44,6
Vehículo	26,1	4,2	4,4	3,5
Herramientas	49,1	63,2	61,5	66,7
<b>Acceso a infraestructura</b>				
Agua		42,9	42,9	34,9
Electricidad		70,1	66,7	75,7
Teléfono		11,9	10,2	8,7

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

4.62 Si bien está claro que los empresarios pobres y no pobres conducen sus negocios de diferentes maneras y bajo condiciones distintas, los cálculos simples presentados aquí no permiten identificar cuál es el efecto de cada una de las variables consideradas sobre el valor agregado, ya sea de manera independiente o una vez que se toman en cuenta otros factores. Como resultado, estas no pueden utilizarse para separar la importancia relativa de estas variables en lo que se refiere a explicar las diferencias en productividad entre los empresarios pobres y no pobres. Más adelante se utiliza el análisis regresivo para abordar estos temas.

### **Determinantes del valor agregado por trabajador**

4.63 Utilizando un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) se analizan los determinantes de valor agregado por trabajador (en otras palabras, el valor agregado por trabajador). Esto se realiza en dos etapas. Primero, se considera el efecto de diferentes grupos de variables (características demográficas y nivel de educación del empresario, tamaño del mercado e indicadores de prácticas comerciales y características comerciales) en una serie de modelos parciales, y luego se calcula un modelo completo que incluye todas las variables. Los resultados pueden resumirse de la siguiente manera (véase la tabla 4.21):

- **Características demográficas y educación.** Los negocios manejados por jefes de hogar varones, mayores o con un mayor nivel de educación tienen un nivel más alto de valor agregado por trabajador. Esto es cierto para los negocios manejados por individuos voluntariamente informales (modelo 1). La relación entre las características demográficas y el nivel de educación de los empresarios y el valor agregado de la empresa permanece cuando se consideran todos los determinantes en conjunto en el modelo completo, aunque el efecto de niveles de educación más bajos se torna insignificante (modelo 4).

- **Tamaño del mercado y prácticas comerciales.** Mientras más grande sea el mercado al que atiende el negocio, mayor es el nivel de valor agregado por trabajador (modelo 2). Estas diferencias continúan siendo significativas una vez que se toman en cuenta otros factores (modelo 4). De manera similar, tener alguna forma de contabilidad comercial y emplear una proporción más grande de trabajadores pagados (no mostrado)<sup>36</sup> se correlacionan positivamente con el nivel de ganancias tanto en el modelo parcial como en el modelo completo.

**Tabla 4.21. El valor agregado por trabajador es una función de las características del empresario y del negocio, y del tamaño del mercado y de las prácticas de los negocios**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
<b>Características demográficas</b>				
Variable dependiente: Valor agregado por trabajador (nuevos soles)				
Jefe de hogar	43,03** (17,38)			34,88** (17,32)
Mujer	-136,38** (16,30)			-127,99** (17,13)
Jefe de hogar mujer	-21,31 (23,09)			-10,57 (23,01)
Edad	8,34** (2,03)			7,31** (2,03)
Edad al cuadrado	-0,08** (0,02)			-0,07** (0,02)
<b>Educación</b>				
Primaria incompleta		Categoría línea de base		
Primaria completa	1,51 (18,44)			-7,15 (18,33)
Secundaria incompleta	42,30** (18,36)			21,49 (18,35)
Secundaria completa	53,94** (16,86)			26,46 (16,95)
Superior	190,21** (17,54)			145,19** (17,98)
<b>Voluntariamente informal</b>				
	54,04** (10,50)			46,87** (10,54)
<b>Acceso a los mercados</b>				
Más de 100.001 hogares		Categoría línea de base		
Entre 20.001 y 100.000 hogares		-18,71 (20,08)		-8,84 (19,69)
Entre 10.001 y 20.000 hogares		-108,71** (25,11)		-92,63** (24,53)
Entre 4.001 y 10.000 hogares		-98,62** (24,31)		-68,65** (23,76)
Entre 401 y 4.000 hogares		-82,03** (24,78)		-38,64 (24,37)
Contabilidad (formal/informal)		127,65** (11,33)		110,19** (11,84)
<b>Características del negocio</b>				
Autoempleo			55,71** (11,60)	70,19** (11,61)
No tiene puesto		Categoría línea de base		
Opera desde puesto público/privado (todo)			109,49** (15,89)	58,11** (15,64)
Opera desde el hogar			-8,67 (12,98)	-4,56 (13,02)
Usa maquinaria			51,85** (12,69)	28,22** (12,43)
Usa vehículo			58,71** (15,63)	-3,90 (15,99)

<sup>36</sup> El efecto del empleo de trabajadores pagados sobre el valor agregado por trabajador se estima utilizando una muestra reducida de empresas de dos o más trabajadores y es igual a 168,70 (con un error estándar de 22,59).

Usa herramientas			-30,97** (11,09)	-30,63** (10,93)
<b>Actividad del sector</b>				
Manufactura			Categoría línea de base	
Comercio			-131,36** (16,34)	-86,89** (16,81)
Servicios			-67,46** (16,21)	-39,09** (16,15)
Dummies de región	Si	Si	Si	Si
Número de observaciones	9.041	9.041	9.041	9.041

Nota: \*\*, \* Significativamente diferente de cero al 5 (10) por ciento.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

- **Características comerciales.** Los negocios unipersonales tienen más altos niveles de ganancias por trabajador que aquellos con dos o más trabajadores en ambos tipos de modelos. Además, el valor agregado por trabajador es significativamente más alto entre negocios que operan desde puestos de venta formales y entre negocios que hacen uso de maquinaria o vehículos, aun controlando por ubicación. Todos los efectos, con excepción del uso de vehículo, son significativos a la inclusión de otras variables en el modelo. El nivel de educación de la fuerza laboral de las empresas, medido como la porción de trabajadores con educación secundaria o superior, también está relacionado positivamente con el valor agregado por trabajador (no mostrado).<sup>37</sup> Finalmente, los niveles promedio de ganancias en el sector comercio y servicios son más bajos que aquellos en el sector manufacturero en ambos modelos (modelos 3 y 4).

4.64 Estos resultados sugieren que las diferencias en los niveles de productividad entre los negocios manejados por empresarios pobres y no pobres pueden atribuirse a las diferencias en el nivel de educación del empresario, al tamaño del mercado al cual tiene acceso la empresa, hasta qué punto las prácticas comerciales implementadas por la empresa están orientadas al mercado, y a otras características comerciales. Consecuentemente, las políticas que ayuden a que los empresarios pobres superen una o más de estas barreras pueden contribuir con la reducción de la pobreza urbana. Al final de la sección se discute alguna de estas políticas.

### El costo y las causas de la informalidad

4.65 Tan importante como respaldar a los empresarios informales pobres, es hacerlo entendiendo que la informalidad es costosa para los hogares, empresas y el gobierno. La baja productividad entre los negocios informales se traduce en menores ganancias para quienes están empleados en el sector: el promedio del ingreso laboral por hora en el sector informal se encuentra 50 por ciento por debajo del sector formal, incluso después de controlar por características del trabajador y del trabajo.<sup>38</sup> Los trabajadores informales tampoco tienen acceso a la protección social ligada al empleo, como beneficios de salud y pensión o indemnización por tiempo de servicio en el caso de pérdida de trabajo. Y si bien algunos de estos trabajadores pueden haber elegido voluntariamente renunciar a tales beneficios a cambio de salarios más altos o más flexibles, se ha observado que más del 50 por ciento de los pobres informales lo son de manera involuntaria. De manera similar, el incumplimiento en el pago de los impuestos laborales y a las ventas entre las empresas informales tiene un impacto negativo en los ingresos fiscales. Finalmente, altas tasas de informalidad se asocian a costos importantes para las empresas formales e informales, según se explica en el recuadro 4.3.

<sup>37</sup> El efecto del nivel de educación de la fuerza laboral sobre el valor agregado por trabajador se estima utilizando una muestra restringida de empresas con dos o más trabajadores y es igual a 34,86 (con un error estándar de 20,19).

<sup>38</sup> Esta cifra corresponde al coeficiente estimado en una regresión de ganancias de una variable dummy que toma el valor de uno para aquellos que están empleados en el sector informal. El modelo incluye también características del trabajador y del trabajo, y controla por tipo de empleo (por ejemplo, asalariados, autoempleados).

#### Recuadro 4.3. La informalidad es costosa tanto para las empresas formales como para las informales

De acuerdo con los resultados de la encuesta sobre el clima de inversión en el Perú realizada por el Banco Mundial (2004b), los empleadores formales consideraron a la informalidad como la segunda limitación más severa para el crecimiento y desarrollo de negocios. Un análisis posterior de la información de la encuesta demostró que, de hecho, las empresas con mayor número de competidores informales fueron menos productivas que aquellas que enfrentaban niveles más bajos de competencia informal. Estas pérdidas en la productividad fueron causadas por negocios formales que operan en desventaja cuando compiten con los informales, los que consiguen reducir sus costos de producción incumpliendo con la regulación vigente. Por ejemplo, una empresa puede disminuir sus costos en casi 40 por ciento si no paga los beneficios no salariales a sus trabajadores y cuando evade el impuesto general a las ventas.

A pesar de la relativa ventaja de los reducidos costos de producción, las empresas informales enfrentan costos importantes que retrasan su potencial de crecimiento. Frecuentemente, tienen acceso limitado a créditos de financieras formales u otras instituciones, lo que impacta negativamente sobre su capacidad de inversión en innovación (nueva maquinaria y equipos). Tampoco tienen los medios para proteger sus derechos a la propiedad, transacciones comerciales y contratos, así como los incentivos para invertir en capacitación. Todas estas restricciones ponen en peligro la capacidad de crecer de las empresas informales. Como resultado, se encontró que las empresas con una larga participación de trabajadores no registrados eran menos productivas que sus contrapartes, incluso controlando por otras diferencias observables.

*Fuente:* Banco Mundial 2003b.

4.66 Los largos y costosos procedimientos de registro comercial, el papeleo burocrático y la regulación laboral rígida son las principales razones de informalidad (Banco Mundial 2003b) reportadas por los empleadores. Si bien la creación del Registro Unificado Comercial en 1990 redujo dramáticamente la burocracia, registrarse sigue siendo un proceso lento que puede tomar hasta 100 días para completarse, comparado con 43 días en Colombia y 27 días en Chile. Además, los costos monetarios de registro son relativamente altos en comparación con los de otros países con los cuales compite el Perú en los mercados internacionales (por ejemplo, el costo de registro iguala a aproximadamente el 36 por ciento del ingreso per cápita en el Perú, contra solo 27 y 10 por ciento en Colombia y Chile respectivamente).<sup>39</sup>

**Tabla 4.22. Los costos de iniciar un negocio en el Perú son significativamente más altos que en otros países dentro y fuera de la región**

	Perú	Ecuador	Colombia	Chile	Estados Unidos
Número de procedimientos	10	14	14	9	5
Tiempo (en días)	98	92	43	27	5
Costo (% del ingreso per cápita)	36,4	47,4	27,4	10,0	0,6
Capital mínimo (% del ingreso per cápita)	0,0	10,4	0,0	0,0	0,0

*Fuente:* Banco Mundial 2005a

4.67 De los procedimientos necesarios para iniciar un negocio, la obtención de la licencia comercial de la municipalidad local es el más costoso tanto en tiempo como en dinero: un promedio de 34 días y un costo de 439 dólares estadounidenses (Banco Mundial 2003b). Asimismo, este proceso parece ser particularmente oneroso para las pequeñas empresas: les puede tomar hasta 43 días obtener su licencia de funcionamiento.

4.68 Si bien las regulaciones laborales tienen la intención de proteger a los trabajadores, también pueden constituir un obstáculo para la generación de empleo y, de manera más general, para el crecimiento comercial. Como ya ha sido señalado, el Perú tiene regulaciones importantes con relación a los costos por despido y pagos por compensación no salarial no obstante las reformas implementadas a inicios de la década de 1990. Estas regulaciones pueden incrementar los costos laborales en más del 70

<sup>39</sup> Otros autores han medido el costo de registro en términos de tiempo y dinero. De Soto (1986) estimó que en la década de 1980 el proceso de registro tomaba más de 420 días y costaba 1.200 dólares. Recientemente, Jaramillo (2004b) estima estas cifras en 70 días y 117 dólares en base a la información de la Encuesta de la Micro y Pequeña Empresa (Mesa de coordinación PyME, Perú, 2003).

por ciento.<sup>40</sup> Si bien podría discutirse que estos costos pueden ser absorbidos por los trabajadores formales a través de salarios más bajos, estudios recientes muestran que un incremento del 10 por ciento en los costos no salariales obligatorios eleva los costos laborales entre 3 y 7,5 por ciento.

4.69 Los incrementos en el costo laboral relacionados con el cumplimiento de la regulación actual pueden ser relativamente más pesados para las empresas pequeñas debido a sus bajos niveles promedio de ganancias y productividad laboral. Estos dos últimos, medidos como valor agregado y valor agregado por trabajador, son significativamente menores en pequeñas empresas con menos de diez empleados que en las medianas y grandes empresas.<sup>41</sup> Aún más: si bien los salarios pagados por estas empresas se encuentran por debajo de aquellos pagados por las medianas y grandes empresas, para reflejar diferencias en la productividad laboral sus planillas tienden a dar cuenta de un porcentaje mayor del costo total debido a bajos ratios capital-trabajo. Como resultado, incrementos proporcionales en los costos laborales como los generados por varias regulaciones laborales pueden tener un gran impacto sobre la productividad total y hacer más fuertes los incentivos para la informalidad entre las pequeñas empresas.

4.70 Entonces, es importante considerar intervenciones de políticas dirigidas a reducir el papeleo burocrático y los costos laborales para atraer a los negocios informales al sector formal. Debido a que la mayor parte de los pobres están empleados en pequeñas empresas, las cuales muestran tasas de informalidad más altas, las intervenciones dirigidas hacia estas empresas deben generar altos rendimientos en términos de reducción de la pobreza y extender la protección (aunque puede ser limitada) a los pobres. Más adelante se discutirá alguna de estas intervenciones.

### **Recomendaciones de política**

4.71 Esta sección se ha centrado en las oportunidades económicas del sector informal. Ha analizado su productividad y, de manera más general, ha discutido los costos y causas de la informalidad. La conclusión a la que se arribó es que, dada la relativa importancia del ingreso laboral proveniente de fuentes informales como una fracción del ingreso del hogar entre los hogares pobres, las intervenciones dirigidas a incrementar la productividad de las actividades informales puede ser una manera eficaz de mejorar el bienestar de estos hogares. Pero también se ha señalado que la informalidad es costosa para los hogares, las empresas y los gobiernos, entonces estas intervenciones deben ser complementadas con otras dirigidas a brindar incentivos para entrar a la formalidad, particularmente a las empresas pequeñas. Aquí se discute brevemente ambos tipos de intervenciones.

4.72 El incremento de la productividad del autoempleo informal y de los pequeños negocios requiere, entre otros factores:

- **Un incremento en el nivel de capacitación tanto de los empresarios como de los trabajadores asalariados.** Es posible lograr incrementos generales en el nivel de capacitación de la fuerza laboral invirtiendo en educación formal<sup>42</sup> y/o en mejorar la relevancia y cobertura del sistema de capacitación. En el caso del Perú y la región existe evidencia significativa de que la capacitación, aunque costosa, rinde en forma de mayor productividad laboral. Ello no obstante, el sistema vigente no cumple con ofrecer capacitación relevante a la mayoría de los trabajadores. No es necesario que la capacitación sea brindada por el sector público; el gobierno puede dar incentivos a las empresas para

---

<sup>40</sup> Esta cifra se calcula de la siguiente manera: gratificaciones por Navidad y Fiestas Patrias (16,6 por ciento), vacaciones y feriados pagados (13,3 por ciento), bonificación por permanencia (9,7 por ciento), seguro médico y de accidentes (16 por ciento), fondo para capacitación (uno por ciento), y otras bonificaciones y contribuciones (13 por ciento).

<sup>41</sup> Según información de la encuesta sobre el clima de inversión en el Perú (Banco Mundial 2003b).

<sup>42</sup> Este tema se discute en el capítulo 6.

que contraten la capacitación deseada con proveedores privados debidamente acreditados. Estos incentivos pueden basarse en gastos deducibles por capacitación o igualar (parcialmente) los recursos de capacitación invertidos por las empresas, y pueden estar dirigidos a empresas informales condicionándolas a indicadores de monitoreo como tamaño de la empresa o niveles de educación de los trabajadores. El programa ProJoven, que brinda capacitación a trabajadores jóvenes, reproduce alguno de estos principios y puede ampliarse para cubrir otros grupos demográficos.

- **Un incremento en el acceso a puestos comerciales y en el uso de prácticas orientadas al mercado.** Se podrían ofrecer espacios comerciales para pequeños negocios en mercados y otros lugares a las personas que operan en la calle a cambio de un pago de alquiler (arrendamiento). Este pago puede incrementarse con el tiempo para facilitar una inversión oportuna y para reflejar las ganancias potenciales futuras en la productividad. Un mayor acceso a estos espacios tiene importantes ventajas que pueden hacerlos costo eficientes. Por un lado, contribuyen a la descongestión de las calles y áreas en donde funcionan estos negocios, reduciendo el tráfico y disminuyendo riesgos. Por otro lado, estos espacios pueden ser utilizados como plataformas para la provisión económica de infraestructura básica y servicios comerciales, como prácticas administrativas y contables, acceso simplificado a créditos y servicios legales, los que, a su vez, se traducen en altos valores agregados. En vista de que estas iniciativas deben ser autosostenibles en el tiempo, los roles del sector público, y particularmente de las autoridades locales, podrían ser el de catalizador, ayudando a atraer inversionistas potenciales, y el de coordinador en lugar de ser un proveedor directo.

4.73 La mejora de incentivos para que las empresas, en particular las pequeñas empresas, se vuelvan formales requiere, entre otros factores:

- **Una mayor simplificación de los procedimientos de registro.** Reducir el papeleo burocrático para hacer que los costos de los procedimientos de registro sean similares a los de los competidores cercanos de dentro y fuera de la región facilitará que las empresas cumplan con estos requisitos. La legislación aprobada recientemente que contempla el establecimiento de un régimen de registro simplificado especial para las microempresas y pequeñas empresas constituye un paso en tal dirección. Esta legislación propone diversas medidas dirigidas a reducir el tiempo necesario y el costo monetario para la obtención de licencias de funcionamiento de las municipalidades. Desafortunadamente, la implementación real de este y otros cambios contemplados en la nueva ley no se ha dado todavía. La preparación y aprobación de un reglamento que haga operativa la ley podría acelerar su puesta en marcha. Sin embargo, el impacto potencial de una simplificación en los procedimientos de registro puede verse disminuido en ausencia de otras reformas. Si los beneficios globales de ser informal son percibidos como mayores a aquellos de ser formal, es poco probable que la disminución de un costo único (en otras palabras, el costo de registro) atraiga a un gran número de empresas informales al sector formal. Por lo tanto, la simplificación de los procedimientos de registro para hacerlos más baratos debe ir acompañada de otras medidas que hagan más atractiva la formalidad, como las discutidas anteriormente con relación a la legislación laboral y las que se presentan a continuación.
- **La simplificación de los mecanismos de declaración de impuestos para pequeñas empresas.** Ya existe un régimen de declaración simplificado y especial para las microempresas y pequeñas empresas, pero estas podrían beneficiarse de una mayor simplificación. Por ejemplo, podría considerarse una declaración basada en las características comerciales fácilmente observables y de acuerdo con tablas tributarias predeterminadas. Estos sistemas facilitan la declaración de impuestos de empresas que no usan una contabilidad completamente formal, que es casi siempre costosa, e incluso de empresas que interactúan con un gran número de socios informales.

- **La implementación de un régimen laboral para pequeñas empresas.** La nueva legislación ha incluido también medidas para permitir que las microempresas y pequeñas empresas paguen contribuciones más bajas a los sistemas de pensión y de salud y reduzcan la duración de las vacaciones pagadas. Una vez más, la aceleración de la implementación efectiva de esta legislación podría contribuir a crear incentivos para la formalización entre estas empresas.

4.74 De cualquier manera e independientemente del tipo de incentivo elegido, es importante señalar que los incentivos deben ser colocados juntos y gradualmente de tal manera que se minimicen los costos de monitoreo y se promuevan el despegue inicial y el futuro crecimiento de la empresa.

### ***Conclusiones***

4.75 En este capítulo se ha mostrado que la evolución de la pobreza urbana se encuentra muy ligada al funcionamiento de los mercados laborales urbanos porque el ingreso laboral constituye la principal y, con frecuencia, la única fuente de ingreso en los hogares urbanos.

4.76 Los pobres tienden a estar autoempleados informalmente o ser empleados en pequeños negocios (informales), por eso las políticas dirigidas a incrementar la productividad de las actividades informales pueden ayudar a reducir la pobreza urbana. Sin embargo, debido a que la informalidad está asociada con niveles más bajos de productividad, estas políticas deben ser combinadas con otras que atraigan a los negocios informales a convertirse en formales.

4.77 En una manera más amplia, las futuras mejoras sostenidas de la pobreza urbana requerirán mayor generación de empleo y de ingresos en aquellos sectores que tienden a emplear a los pobres. Una legislación laboral más flexible puede contribuir con esta meta.



## **CAPÍTULO 5**

### **OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS POBRES RURALES<sup>43</sup>**

5.1 La pobreza está más extendida y es significativamente más profunda en las áreas rurales que en las urbanas. El 72 por ciento de la población rural es pobre y el 40 por ciento es extremadamente pobre, en comparación con el 40 y el 8 por ciento, respectivamente, en las áreas urbanas. La brecha de la pobreza en las áreas rurales, 28 por ciento, es más del doble que la de las áreas urbanas.

5.2 En el Perú, como en cualquier otro país, el ingreso de los hogares pobres en las áreas rurales ha estado tradicionalmente ligado al sector agrícola. Sin embargo, recientemente el sector no agrícola se ha convertido en una fuente importante de ingreso y empleo, tanto para los hogares pobres como para los no pobres. Este capítulo está dedicado al análisis de la pobreza rural en el Perú y se centra en las oportunidades para generar ingresos de los hogares en las áreas rurales. Aquí se examina la distribución de los hogares en ambos sectores, como también sus implicancias, y se analiza el impacto potencial de diferentes intervenciones públicas sobre el ingreso rural y la pobreza.

5.3 El capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección explora brevemente las diferencias entre regiones en función de la incidencia de la pobreza rural y su capacidad de respuesta frente al crecimiento económico. La segunda sección discute la contribución de las fuentes de ingreso agrícola y no agrícola al ingreso total del hogar y la relación que existe entre el empleo en cada sector y la pobreza. La tercera sección estudia los determinantes de la participación y los retornos de las actividades agrícolas y no agrícolas. La cuarta sección analiza el impacto potencial de las intervenciones públicas sobre el ingreso rural y la pobreza, simulando su efecto en la participación y los retornos de las diferentes actividades económicas. Finalmente, la quinta sección describe, apoyada en los resultados obtenidos, los elementos básicos necesarios para una estrategia de desarrollo efectiva dirigida a promover un crecimiento inclusivo en las áreas rurales.

5.4 Las principales conclusiones del capítulo se pueden resumir de la siguiente manera:

- Existen diferencias significativas por regiones geográficas en lo que se refiere a la naturaleza de la pobreza rural y su capacidad de respuesta frente al crecimiento. Estas diferencias responden a la variación de las características y capital de los hogares a lo largo de las regiones, y a la medida en que las áreas rurales estén integradas con las áreas urbanas y con los mercados nacionales.
- El hogar rural promedio obtiene la mayoría de sus ingresos a partir de las actividades agrícolas, pero existen diferencias importantes entre los hogares pobres y los no pobres en cuanto a sus estrategias para generar ingresos. Los hogares pobres tienden a depender de la agricultura, mientras que los hogares no pobres tienden a participar en actividades no agrícolas. Es más: existe una mayor probabilidad de que los hogares pobres dependan de una sola fuente de ingreso, mientras los no pobres tienen una mayor capacidad para diversificar el riesgo de ingreso al no depender exclusivamente de una fuente determinada.
- La participación y los retornos de estas estrategias generadoras de ingresos están en función de las características y capital de los hogares, del acceso a los mercados y de la política de incentivos. Tanto la productividad agrícola como el ingreso laboral están positivamente correlacionados con el capital humano, el acceso al crédito y a la inversión pública en servicios básicos, telecomunicaciones e infraestructura de vías de comunicación.
- El impacto de las inversiones públicas es mayor para los no pobres que para los pobres debido a una mejor calidad de su capital y su alto grado de integración en el mercado. Sin embargo, esta

---

<sup>43</sup> Este capítulo se sustenta en un estudio elaborado por el equipo del documento; también en Escobal y Torero 2000 y Escobal 2002.

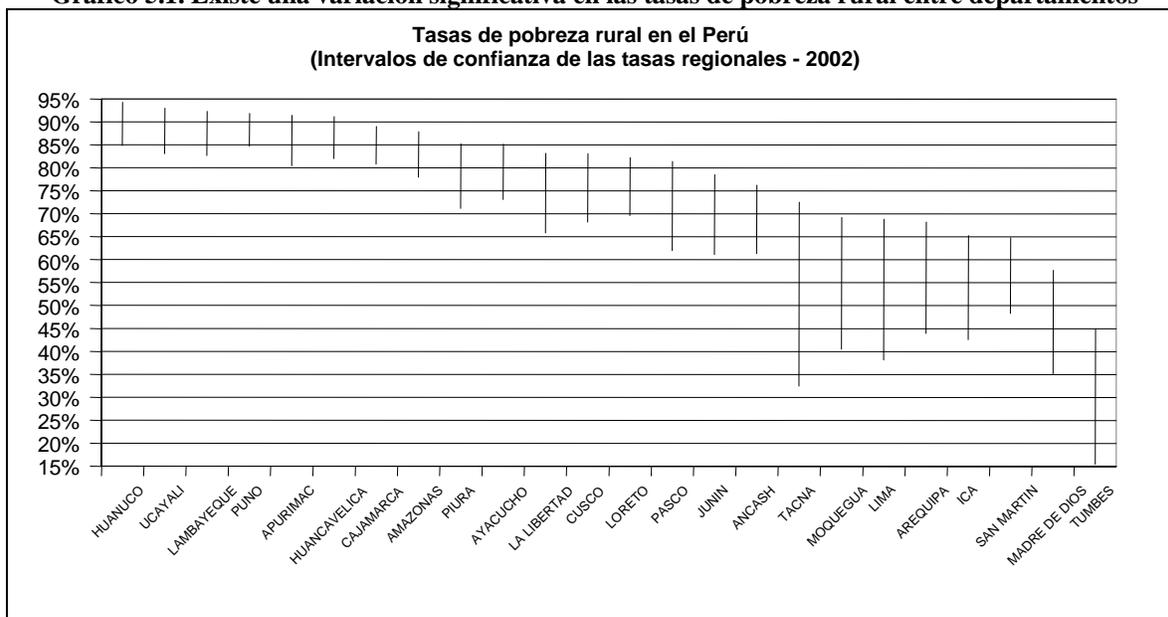
diferencia se reduce cuando dos o más intervenciones se realizan simultáneamente en la misma área debido a la existencia de complementariedades entre las intervenciones.

- Una estrategia orientada a promover un crecimiento rural inclusivo debe entonces considerar políticas dirigidas a incrementar el capital de los pobres rurales y mejorar el acceso a los mercados, servicios básicos e infraestructura. Esta estrategia requiere ser sensible a la heterogeneidad regional, ser integral a fin de abarcar al sector agrícola y no agrícola, y estar espacialmente integrada para tomar en cuenta las complementariedades de las intervenciones.

## POBREZA RURAL EN EL PERÚ: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA

5.5 La pobreza rural es mayor y más profunda que la pobreza urbana en todo el Perú, pero existen diferencias significativas en las tasas de pobreza entre regiones geográficas y departamentos. El 62 por ciento de la población rural es pobre y el 40 por ciento extremadamente pobre, en comparación con el 40 y el 8 por ciento, respectivamente, en las áreas urbanas. Sin embargo, estas cifras ocultan una sustancial variación entre regiones, con tasas de pobreza rural más bajas en la costa y más altas en la sierra, e incluso entre los departamentos, con tasas de pobreza rural más bajas en Madre de Dios y más altas en Huánuco (véase el gráfico 5.1).

**Gráfico 5.1. Existe una variación significativa en las tasas de pobreza rural entre departamentos**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.6 De igual forma, en la medida en que la pobreza responde al crecimiento económico, existen importantes diferencias entre regiones. Para examinar estas diferencias se utilizan estimados (regionales) de la elasticidad producto de la pobreza. De acuerdo con estos estimados, un incremento de uno por ciento en la cantidad producida podría llevar a 1,03-1,38 por ciento de disminución en la pobreza rural a escala nacional, haciendo que la pobreza rural sea ligeramente menos sensible al crecimiento económico que la pobreza urbana (véase la tabla 5.1). En el ámbito regional, la pobreza rural parece ser más sensible al crecimiento en la costa (elasticidad producto entre -0,941 y -1,323) y menos sensible en la sierra (elasticidad producto entre -0,559 y -0,873).

5.7 Estas diferencias regionales reflejan una variación en la profundidad de la pobreza, pues cuanto más alejados estén los pobres de la línea de pobreza, más crecimiento será necesario para reducir la

pobreza. Las brechas de pobreza y de pobreza extrema son mayores en la sierra y en la selva que en la costa.

5.8 También existen diferencias entre las regiones en lo que se refiere a las características, capital del hogar y el grado de desarrollo del mercado. La presencia de poblaciones indígenas es mayor y los niveles de educación son menores en la sierra que en otras regiones. El acceso a los servicios públicos como colegios y carreteras es menos adecuado en la sierra que en la costa y en la selva, tanto para los hogares pobres como los no pobres. Finalmente, las áreas urbanas y rurales están más integradas económicamente en la costa que en el resto del país. Estas diferencias son significativas al controlar por otras características regionales observables (véase la tabla AE.6, AE.7 y AE.8 en el anexo estadístico).

**Tabla 5.1. La pobreza rural responde más al crecimiento económico en la costa y menos en la sierra**

	Todo rural	Costa rural	Sierra rural	Selva rural	Todo urbano
<b>Elasticidad producto de la pobreza</b>					
1997	-1,283 (0,074)	-1,092 (0,099)	-0,737 (0,055)	-0,937 (0,085)	-1,367 (0,052)
1998	-1,385 (0,074)	-1,046 (0,091)	-0,699 (0,051)	-1,296 (0,107)	-1,358 (0,056)
1999	-1,221 (0,102)	-1,161 (0,121)	-0,647 (0,081)	-0,995 (0,113)	-1,358 (0,061)
2000	-1,366 (0,107)	-1,323 (0,150)	-0,873 (0,084)	-0,915 (0,130)	-1,393 (0,080)
2001	-1,035 (0,062)	-1,176 (0,141)	-0,559 (0,040)	-0,720 (0,074)	-1,364 (0,046)
2002	-1,087 (0,049)	-0,941 (0,080)	-0,680 (0,037)	-0,755 (0,059)	-1,274 (0,043)

*Nota:* errores estándar entre paréntesis.

*Fuente:* Duclos, Esteban y Ray 2003.

5.9 En resumen, la realidad de la pobreza rural a lo largo de todo el Perú es heterogénea y no encaja fácilmente en un solo modelo. Este punto se retomará al discutir los elementos básicos necesarios para una satisfactoria estrategia de desarrollo rural.

#### FUENTES DE INGRESO Y POBREZA EN LAS ÁREAS RURALES

5.10 Los hogares rurales obtienen más de las tres cuartas partes de sus ingresos a través de su trabajo y otros activos productivos como la tierra o el ganado, en actividades agrícolas y no agrícolas. Como resultado, el sector y el tipo de empleo al que tienen acceso estos hogares impactan de una determinada manera en el ingreso del hogar y la pobreza. Los hogares promedios en los que la mayoría de sus ingresos proviene de las actividades agrícolas, ya sea asalariados o no asalariados, tienen menores niveles de ingreso y mayores tasas de pobreza que aquellos que tienen acceso a actividades no agrícolas (véase la tabla 5.2).

**Tabla 5.2. Las tasas de pobreza son mayores entre los hogares que dependen de actividades agrícolas que los que no dependen de estas**

	Pobreza extrema	Pobreza
Agrícola		
Asalariado	48,7	80,7
Autoempleado	53,3	79,9
No agrícola		
Asalariado	24,8	52,8
Autoempleado	41,6	71,9

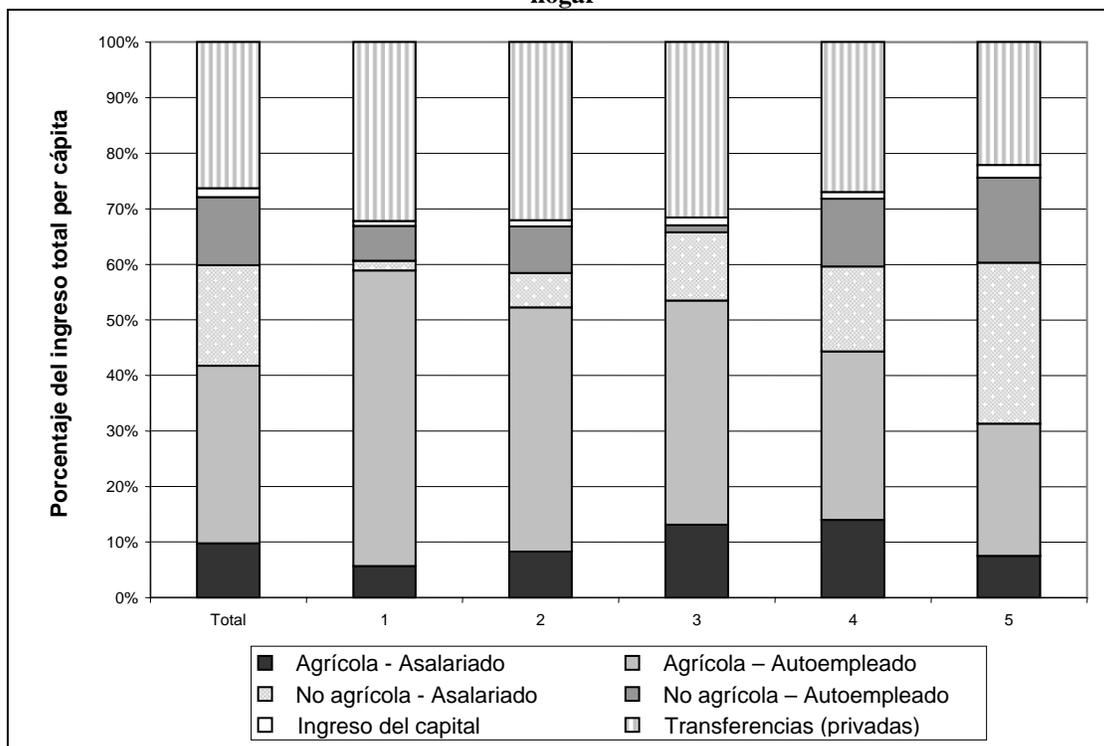
*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.11 En esta sección se analizará la relación entre el sector principal y el tipo de empleo y el ingreso. Se examinará la importancia relativa, como fuente de ingreso, del trabajo asalariado y del autoempleo en actividades agrícolas y no agrícolas y en qué medida estos son sustitutos o complementos.

### Distribución del ingreso en áreas rurales: patrones y tendencias

5.12 Las actividades agrícolas son la principal fuente de ingreso para los hogares rurales promedios, pero su importancia relativa varía con el ingreso (véase el gráfico 5.2). Las actividades agrícolas, en especial el autoempleo agrícola, representan el 40 por ciento de todo el ingreso del hogar, comparado con el 30 por ciento en el caso de las actividades no agrícolas, y un 30 por ciento adicional bajo la forma de ingreso de capital y transferencias privadas (por ejemplo, remesas). Sin embargo las actividades agrícolas se vuelven menos importantes conforme aumenta el ingreso del hogar. Estas representan casi el 60 por ciento del ingreso total de los hogares en el primer quintil de la distribución del ingreso rural (es decir, el 20 por ciento más pobre de la población), pero solo el 30 por ciento del ingreso de los hogares en el quinto quintil (en otras palabras, el 20 por ciento más rico de la población rural). Esta disminución en la importancia del ingreso agrícola está acompañada de un aumento en la importancia del ingreso no agrícola, que representa un 9 y un 45 por ciento del ingreso per cápita del hogar entre los hogares más pobres y los más ricos respectivamente.

**Gráfico 5.2. La importancia relativa de las distintas fuentes de ingreso varía con el ingreso del hogar**



*Nota:* los quintiles están definidos utilizando el ingreso per cápita del hogar.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.13 Además, los hogares más ricos parecen tener una mayor capacidad para diversificar el riesgo de ingreso al no depender excesivamente de una fuente determinada (véase el gráfico 5.2). Los hogares en el quintil superior obtienen la mayor parte de su ingreso, el 30 por ciento, del empleo asalariado en el sector no agrícola, seguido del 25 por ciento del empleo no asalariado en el sector agrícola. Ello contrasta con

los hogares en el quintil inferior que obtienen más del 50 por ciento de su ingreso del autoempleo exclusivamente en actividades agrícolas.

5.14 Sin embargo, estos patrones no son estáticos y la importancia relativa de las diferentes fuentes de ingreso varía con el tiempo (véase la tabla 5.3). La participación del ingreso agrícola disminuyó significativamente entre 1997 y 2002 como resultado de una baja en los precios de los productores. Esta disminución fue casi completamente compensada por un incremento en la participación de las transferencias privadas, sugiriendo así que los hogares dependen de la migración y las remesas (nacionales o internacionales) para hacer frente a los *shocks* (transitorios) en los ingresos generados por cambios en los precios agrícolas, una hipótesis que es confirmada por el análisis de *shocks* y estrategias de adaptación en el capítulo 6.

**Tabla 5.3. La importancia relativa de las distintas fuentes de ingreso varía a lo largo del tiempo**

	1998	2002
	% del ingreso total per cápita — Todos los hogares rurales	
Agrícola		
Asalariado	9,4	9,8
Autoempleado	35,9	31,9
No agrícola		
Asalariado	18,7	18,1
Autoempleado	17,5	12,2
Ingreso del capital	1,6	1,6
Transferencias (privadas)	16,9	26,3

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1998.IV y 2002.IV.

5.15 En resumen, los pobres dependen mucho más que los ricos de las actividades agrícolas y aunque tienen la capacidad de sustituir una fuente de ingreso por otra ante los *shocks*, parece que su capacidad de diversificar la composición del ingreso total es menor. Dado que las tasas de pobreza asociadas con el empleo agrícola son mayores que aquellas de los empleos no agrícolas, entonces la pregunta es si ambos tipos de actividades son sustitutas o complementarias una de la otra y, en forma más amplia, si las actividades no agrícolas proporcionan una puerta de salida de la pobreza. A continuación se discutirán estos dos temas.

### **Ingresos agrícolas y no agrícolas: ¿sustitutos o complementos?**

5.16 Las actividades agrícolas y no agrícolas parecen ser complementos a nivel departamental, el nivel de desagregación más refinado que se puede utilizar dada la información para representar el mercado o área económica común, y sustitutos a nivel hogar. La correlación positiva entre los tamaños de los diferentes sectores económicos dentro de los departamentos se debe mayormente a los efectos del tamaño del mercado, ya que las áreas de poder económico tienden a ser prósperas entre los sectores (véase la tabla 5.4).

**Tabla 5.4. Las actividades agrícolas y no agrícolas son complementarias en el ámbito departamental**

	A – A	A – AE	NA – A	NA – AE
	Correlación entre porciones del ingreso sectorial			
Agrícola – Asalariado (A – A)	1,00			
Agrícola – Autoempleado (A – AE)	0,54	1,00		
No agrícola – Asalariado (NA – A)	0,71	0,81	1,00	
No agrícola – Autoempleado (NA – AE)	0,72	0,86	0,91	1,00

Nota: las celdas sombreadas indican correlaciones significativas al 10 por ciento.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

5.17 En contraste, la correlación entre la participación de las fuentes agrícolas y no agrícolas en el ingreso del hogar es negativa y significativa independientemente del ingreso, y tanto para las actividades asalariadas como no asalariadas (véase la tabla 5.5). En términos generales, y en ausencia de una mejora sustantiva en la productividad laboral en cualquiera de los sectores, es probable que la sustitución entre los sectores resulte de la existencia de un límite superior en la oferta laboral total de los hogares. Sin embargo, hay importantes diferencias entre los hogares pobres y los no pobres. Los primeros sustituyen entre el empleo agrícola no asalariado y el trabajo asalariado, lo que sugiere que el acceso a la tierra (o la falta de este) puede ser un factor importante, mientras que los últimos tienden a sustituir todas las actividades agrícolas con actividades asalariadas no agrícolas, indicando que los mayores retornos a la educación pueden tener algún rol en el sector no agrícola.

5.18 Entonces, dados estos resultados, la pregunta es si el sector no agrícola es un peldaño de salida de la pobreza para los hogares pobres rurales. A continuación se explorará este tema:

**Tabla 5.5. Las actividades agrícolas y no agrícolas son sustitutas en el ámbito de los hogares**

	A – A	A – AE	NA – A	NA – AE
<b>Coefficiente de correlación</b>				
Todos los hogares rurales				
Agrícola – Asalariado (A – A)	1,00			
Agrícola – Autoempleado (A – AE)	-0,06	1,00		
No agrícola – Asalariado (NA – A)	-0,05	-0,08	1,00	
No agrícola – Autoempleado (NA – AE)	-0,03	-0,01	0,04	1,00
Hogares rurales en el segundo quintil				
Agrícola – Asalariado (A – A)	1,00			
Agrícola – Autoempleado (A – AE)	-0,14	1,00		
No agrícola – Asalariado (NA – A)	-0,05	-0,13	1,00	
No agrícola – Autoempleado (NA – AE)	-0,10	-0,11	-0,04	1,00
Hogares rurales en el quinto quintil				
Agrícola – Asalariado (A – A)	1,00			
Agrícola – Autoempleado (A – AE)	-0,06	1,00		
No agrícola – Asalariado (NA – A)	-0,11	-0,18	1,00	
No agrícola – Autoempleado (NA – AE)	-0,06	-0,05	-0,05	1,00

*Nota:* cifras con correlaciones entre porciones de ingreso de diferentes fuentes; las celdas sombreadas indican correlaciones significativas al 10 por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

### ¿Es el empleo no agrícola una puerta de salida de la pobreza?

5.19 La mayor parte de la variación en el ingreso del hogar se debe a la variación en el ingreso no agrícola, particularmente en el ingreso del empleo asalariado (véase la tabla 5.6). Se calcula el porcentaje de la desigualdad del ingreso total que puede ser explicado por la variación en cada uno de sus componentes y se encuentra que más del 50 por ciento se debe a la desigualdad en el ingreso asalariado no agrícola (36 por ciento) y en el ingreso no asalariado no agrícola (15 por ciento), una contribución que sobrepasa la participación de estas actividades en el ingreso total (30 y 13 por ciento respectivamente). En otras palabras, el acceso a las actividades no agrícolas explica la mayoría de las diferencias en los niveles de ingreso entre los hogares pobres y ricos.

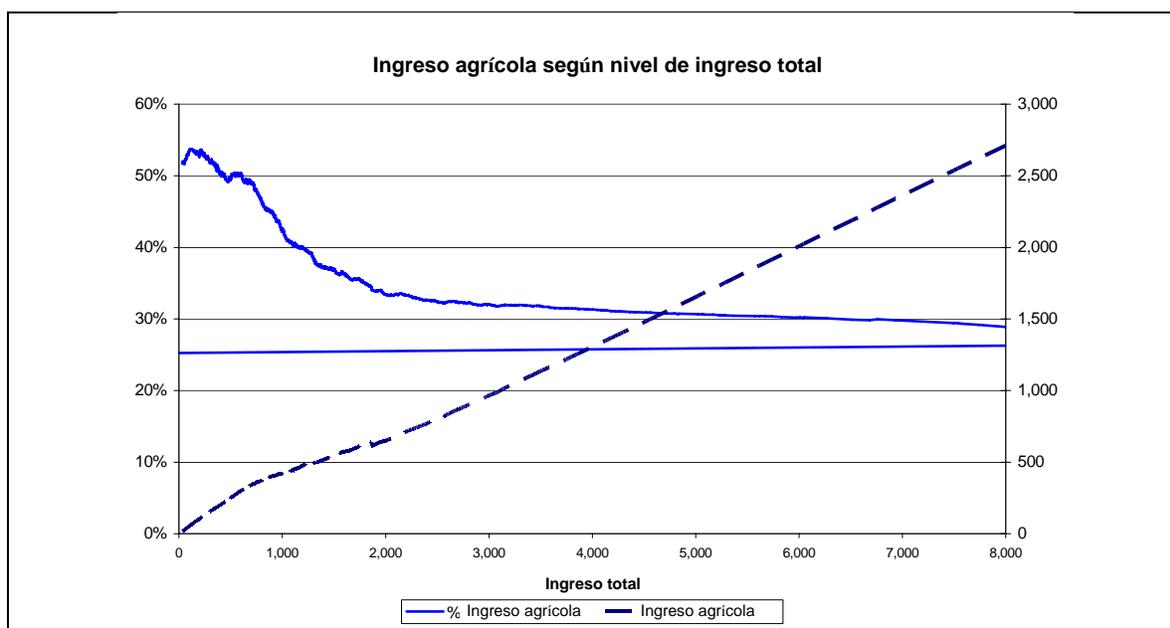
**Tabla 5.6. La mayor parte de la variación en el ingreso per cápita del hogar es generada por la variación en el ingreso no agrícola**

	Ingreso promedio	Coefficiente de variación	Correlación con el ingreso total	Porción explicada del total de la variación del ingreso
Agrícola				
Asalariado	141,61	2,50	0,27	8,8
Autoempleado	164,60	2,91	0,45	20,1
No agrícola				
Asalariado	311,09	2,02	0,61	36,0
Autoempleado	137,15	2,96	0,40	15,1
Ingreso del capital	24,59	11,72	0,39	10,6
Transferencias (privadas)	244,54	1,16	0,36	9,4

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

5.20 Además, la participación del ingreso agrícola en el ingreso total disminuye mientras que este último aumenta (véase el gráfico 5.3). Como ya ha sido señalado, entre los hogares más pobres el ingreso agrícola representa cerca de un 60 por ciento del ingreso, pero solo el 46 por ciento y 30 por ciento entre los hogares del tercer y quinto quintil de la distribución del ingreso rural respectivamente.

**Gráfico 5.3. La porción de ingreso agrícola del ingreso del hogar disminuye con el último, pero ambos continúan correlacionándose a medida que aumenta el ingreso**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

5.21 Estos hechos estilizados parecen dar a entender que las actividades no agrícolas efectivamente proporcionan un camino de salida de la pobreza. Sin embargo, la realidad económica de las áreas rurales es más compleja que lo sugerido por la evidencia presentada hasta el momento. Primero, es importante tomar en cuenta que, a pesar de la disminución de la participación en el ingreso total, el ingreso agrícola continúa aumentando con el ingreso del hogar, lo cual parece indicar que las características del hogar, y no solo las del sector, cumplen una función importante en la determinación de la rentabilidad de una actividad determinada. Segundo, un 30 por ciento de los ingresos de los hogares ricos todavía proviene de

las actividades agrícolas, lo que sugiere que pueden existir barreras para la sustitución total de las actividades agrícolas y que, ante tales barreras, la diversificación por sectores puede ser más importante que la sustitución total como un medio para evitar la pobreza.

5.22 En realidad, con excepción de aquellos que dependen exclusivamente del autoempleo agrícola, la mayoría de hogares tiende a obtener ingresos de más de una fuente, apoyándose en estrategias generadoras de ingreso. El éxito de estas estrategias, más que el de una actividad específica, es el que determinará finalmente si un hogar es pobre o no.

5.23 Sin embargo, no hay una relación lineal entre el ingreso del hogar y la diversificación del ingreso. Algunos hogares son “empujados” a diversificar sus actividades más allá del sector agrícola para hacer frente a los *shocks* externos de la propia actividad agropecuaria, mientras que otros pueden ser “jalados” hacia los sectores no agrícolas debido a que frecuentemente pagan más que la actividad agropecuaria y recompensan mejor ciertos activos, como el de tener educación.

5.24 La habilidad de los hogares para poner en práctica una determinada estrategia dependerá, entonces, de la participación de sus miembros en las actividades que constituyen esta estrategia, mientras que el éxito de la estrategia de generar suficientes ingresos dependerá de los retornos que su trabajo y otros activos obtienen de esas actividades.

#### LOS DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN Y LA RENTABILIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS

5.25 Las tres estrategias generadoras de ingreso utilizadas más frecuentemente y llevadas a cabo por más del 75 por ciento de todos los hogares combinan el empleo en una o dos actividades. Es decir, el 50 por ciento de todos los hogares obtiene todo su ingreso del autoempleo en el sector agrícola, el 15 por ciento combina esta actividad con el autoempleo no agrícola, y el 11 por ciento lo combina con el empleo agrícola asalariado.

**Tabla 5.7. Algunas estrategias generadoras de ingreso son más propensas a brindar una salida de la pobreza que otras**

	Pobreza extrema	Pobreza	Compartido en la pob.
(A – AE) + (A – A)	48,6	78,3	11,2
(A – AE)	50,0	75,5	49,9
(A – AE) + (NA – AE)	41,0	71,3	15,8
(A – A)	28,7	59,9	3,6
(A – AE) + (NA – A)	26,6	56,7	4,9
(NA – AE)	19,6	41,7	3,2
(NA – A)	7,2	16,7	3,0
Otro	24,5	54,3	8,5

*Nota:* A – S: Agrícola – Asalariado; A – AE: Agrícola – Autoempleado; NA – A: No agrícola – Asalariado; NA – AE: No agrícola – Autoempleado.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

5.26 La implementación de estas y otras estrategias comúnmente utilizadas rinden diferentes niveles de ingreso, aunque surgen algunos patrones. Las estrategias que incluyen el autoempleo en el sector agrícola tienden a estar asociadas con menores niveles de ingreso y una pobreza elevada, mientras que las estrategias que incluyen actividades no agrícolas, particularmente el empleo asalariado, tienden a estar asociadas con mayores niveles de ingreso y menor pobreza. A continuación se analizará lo que determina el uso de una u otra estrategia.

## Estrategias generadoras de ingresos: participación en actividades agrícolas y no agrícolas

5.27 Como se mencionó anteriormente, el patrón de diversificación de ingresos entre las actividades agrícolas y no agrícolas es el resultado de las diferencias en las características, activos y capital del hogar. Además, cuando los mercados no operan de manera competitiva y eficiente, las limitaciones personales e institucionales pueden jugar un rol importante en la determinación de la participación en un sector específico.

5.28 Con el propósito de explorar este tema, se estima el efecto que varias características del hogar y el acceso a los mercados (de productos) (aproximado por el tamaño de mercado) tienen sobre la probabilidad de escoger un determinado sector de empleo o una estrategia generadora de ingresos.<sup>44</sup> Los resultados de este ejercicio son presentados en las tablas AE.9 y AE.12 del anexo estadístico,<sup>45</sup> y las principales conclusiones se resumen a continuación.

5.29 Los principales determinantes de la participación en un determinado *sector de empleo* son:

- **Género del jefe de hogar.** Las jefas de hogar tienen más probabilidad (14 por ciento) de asignar su tiempo al sector no agrícola, especialmente en actividades no asalariadas.
- **Educación del jefe de hogar.** Los hogares cuyos jefes son personas con mayor nivel de educación tienen más probabilidades de participar en las actividades no agrícolas, principalmente en el sector asalariado. La probabilidad de participación en las actividades asalariadas no agrícolas se incrementa 1,4 por ciento con cada año de educación.
- **Acceso a servicios básicos.** Los miembros del hogar que tienen acceso a electricidad tienen menos probabilidad de ser autoempleados en el sector agrícola y más probabilidad (6 por ciento) de participar en actividades no agrícolas.
- **Tamaño de mercado.** Los hogares que están ubicados en los pueblos más grandes tienen mayor probabilidad (13 por ciento) de dedicarse a las actividades no asalariadas, tanto en el sector agrícola como el no agrícola.

5.30 En consecuencia, los principales factores sujetos a la elección de una determinada *estrategia de generación de ingreso*<sup>46</sup> son:

- **Género del jefe de hogar.** Las jefas de hogar tienen más probabilidad de elegir estrategias que incluyan la participación en el sector no agrícola, es decir, estrategias que rindan altos niveles de ingreso y, por ende, menor pobreza. Ello indica que no hay discriminación en los mercados laborales

---

<sup>44</sup> Particularmente, se usa un modelo probit ordenado para estimar el impacto de las características del hogar y del jefe del hogar sobre la probabilidad de escoger un sector de empleo específico o una estrategia de generación de ingresos determinada. El modelo incluye: (i) género del jefe de hogar; (ii) capital humano del jefe de hogar (medido por años de educación y experiencia, aproximado por edad y edad al cuadrado); (iii) características del hogar (composición, hacinamiento y recepción de remesas); (iv) acceso del hogar a infraestructura (agua, desagüe y electricidad); y (v) densidad del mercado local (aproximado por tamaño de población).

<sup>45</sup> Estas tablas presentan un resumen estadístico del nivel del hogar por sector principal de empleo y por estrategia generadora de ingresos.

<sup>46</sup> Se ha examinado solo aquellas estrategias empleadas frecuentemente de acuerdo con la información. Estas estrategias se describen en la tabla 5.7.

rurales, un resultado que es respaldado por Valdivia y Robles (1997) y Escobal (2001b), quienes encuentran que no existe prejuicio de género en la diversificación del ingreso.

- **Educación del jefe de hogar.** Los hogares cuyos jefes son personas con mayor nivel de educación tienden a utilizar estrategias que están asociadas con altos niveles de ingreso, combinando las actividades no agrícolas asalariadas y no asalariadas y el autoempleo en la agricultura. El hecho de que más hogares e individuos con educación tiendan a diversificarse en lugar de sustituir completamente sus actividades económicas sugeriría la existencia de barreras hacia la salida completa del sector agrícola, como el alquiler de tierra pobre y mercados de venta, una impresión que es confirmada por Escobal (2001b).
- **Acceso a servicios básicos.** Los hogares con acceso a electricidad tienen menos probabilidad de escoger estrategias que incluyan el autoempleo en el sector agrícola, típicamente estrategias de bajos ingresos.
- **Tamaño de mercado.** Los hogares que residen en las poblaciones más grandes tienden a utilizar estrategias mixtas que combinan actividades del sector agrícola y no agrícola. Esto parece indicar que una densidad poblacional más alta y mercados más grandes facilitan que los hogares diversifiquen entre los sectores y, por lo tanto, minimicen el impacto de los *shocks* generados por los factores específicos a los sectores.

5.31 En su análisis de los factores de la proporción sectorial en la participación de los ingresos del hogar, Escobal (2001b) confirma la importancia de la localización y el capital como determinantes de la selección de estrategias generadoras de ingreso. Él encuentra que la propiedad de activos fijos agrícolas, como la tierra y el ganado, aumenta la participación del ingreso agrícola, particularmente del autoempleo, y que el acceso al crédito aumenta la participación del ingreso generado por las actividades no asalariadas, tanto agrícolas como no agrícolas.

5.32 En resumen, las mejores dotaciones de capital de los hogares (como la educación superior) y el acceso a los servicios básicos y a los mercados permiten que los hogares utilicen estrategias que incluyan actividades no agrícolas, mientras que la propiedad de activos agrícolas y la falta de liquidez hacen más costoso para los hogares abandonar las estrategias que incluyen las actividades agrícolas.

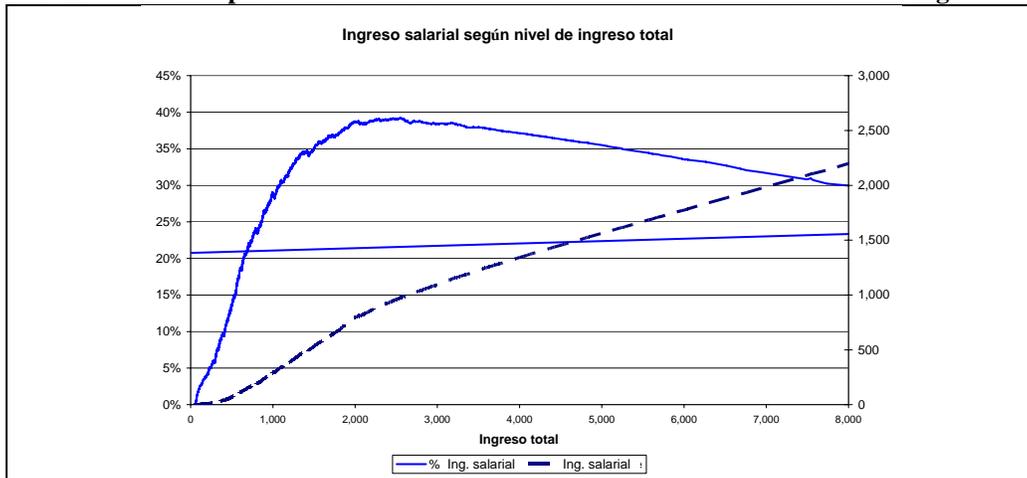
5.33 Sin embargo, es importante notar que existe una variación significativa dentro de las propias estrategias. Por ejemplo, dos agricultores pueden dedicar la misma cantidad de trabajo y esfuerzo a su terreno con resultados muy diferentes. Asimismo, los empleados asalariados en el sector de elaboración de alimentos pueden recibir salarios diferentes de acuerdo con su productividad. Finalmente, dos artesanos pueden vender a diferentes precios sus artesanías dependiendo de los mercados a los que tienen acceso. A continuación, se examinarán los retornos de las actividades agrícolas y no agrícolas y sus determinantes.

### **Retorno de las actividades agrícolas y no agrícolas: el rol de acceso a los activos y mercados**

5.34 El 40 por ciento del ingreso del hogar y el 50 por ciento del ingreso laboral es generado por el sector agrícola. De manera similar, el 30 por ciento del ingreso del hogar y el 40 por ciento del ingreso laboral están asociados con las actividades asalariadas contratadas a través de los mercados laborales; estas cifras se elevan a 40 y 50 por ciento, respectivamente, si tomamos en cuenta el autoempleo no agrícola.

5.35 Además, la relación entre el ingreso agrícola y asalariado y el ingreso total varía con este último. Como ya ha sido mencionado, los hogares pobres tienden a depender mucho más de las actividades agrícolas, principalmente del autoempleo, que de otras actividades con mejores condiciones. Del mismo modo, la participación del ingreso asalariado crece rápidamente conforme aumenta el ingreso para luego disminuir en forma sostenida conforme se acerca a la cima de la distribución del ingreso (véase el gráfico 5.4). Este patrón de U invertida es el resultado de las diferencias en las estrategias de diversificación del ingreso utilizadas por los hogares pobres y ricos; en el caso de los hogares pobres, el ingreso tiende a diversificarse dentro del sector agrícola, por eso el incremento inicial en la participación del ingreso asalariado responde a los incrementos en el ingreso asalariado agrícola (véase el gráfico 5.5). Sin embargo, conforme aumenta el ingreso, los hogares se dedican primero a actividades asalariadas no agrícolas y, luego, a actividades no agrícolas y no asalariadas, ocasionando una total disminución en la participación del ingreso asalariado entre los hogares más ricos.

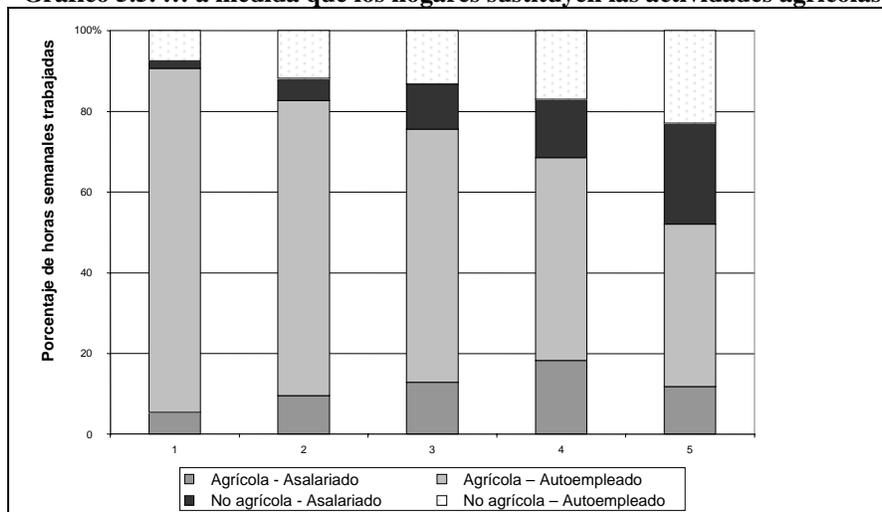
**Gráfico 5.4. La importancia relativa de las actividades asalariadas varía con el ingreso...**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.36 Se encontró una fuerte correlación entre la productividad agrícola y el ingreso laboral por hora, por un lado, y el ingreso total, por otro lado (véanse las tablas 5.8 y 5.9). La productividad agrícola entre agricultores en los quintiles más ricos es el doble que la de los agricultores en el quintil más pobre, aunque los niveles de productividad son bajos para todos los grupos de ingresos. De igual forma, el ingreso laboral por hora aumenta por un factor de cinco conforme se mueve hacia la parte alta de la distribución del ingreso, particularmente en el sector no agrícola.

**Gráfico 5.5. ... a medida que los hogares sustituyen las actividades agrícolas**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

**Tabla 5.8. El ingreso del hogar está correlacionado positivamente con la productividad agrícola**

	Quintiles de ingreso del hogar				
	1	2	3	4	5
	Nuevos soles por hectárea (valor de la mediana)				
Todas las áreas rurales	609,2	823,0	1.020,0	1.113,8	1.600,0
Costa	1.450,0	1.870,4	3.137,5	4.200,0	5.685,0
Sierra	509,3	642,3	646,6	799,6	749,1
Selva	775,0	776,1	866,2	3.320,5	9.252,0

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de la ENNIV 2000 (Cuánto).

**Tabla 5.9. El ingreso del hogar está correlacionado positivamente con los salarios por hora**

	Quintiles de ingreso del hogar				
	1	2	3	4	5
	Ingreso laboral por hora (Soles de 1998 – Lima Metropolitana)				
Todo el ing. laboral	0,71	1,19	1,63	2,23	3,82
Agrícola					
Asalariado	1,10	1,54	2,15	2,39	3,21
Autoempleado	0,67	1,07	1,37	1,87	2,99
No agrícola					
Asalariado	0,94	1,98	2,34	3,27	5,84
Autoempleado	0,90	1,26	1,78	2,24	3,36

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de la ENNIV 2000 (Cuánto).

5.37 Por estos motivos, este estudio se concentra en los determinantes de la productividad agrícola y el retorno del empleo asalariado. Se espera que ambos sean una función de las características del hogar, así como de la medida en que los hogares tienen acceso a los mercados en los que estas características son recompensadas. Primero se analiza la función de las características del hogar (activos y servicios) y luego se discute la función de los mercados.

5.38 Los principales determinantes de la *productividad agrícola*, medidos como el valor de la producción por hectárea, son:

- **Distribución de la tierra.** La productividad agrícola en el Perú es baja debido, entre otros factores, al alto nivel de fragmentación en la distribución de la tierra. El agricultor promedio tiene acceso a pequeñas cantidades de tierra que son frecuentemente divididas en varias parcelas. De acuerdo con el último censo agrícola del Perú (1994), el 24 por ciento de todos los agricultores poseía menos de una hectárea de tierra, el 55 por ciento poseía menos de 5 hectáreas y solo el 5 por ciento poseía 30 o más hectáreas. Las razones de la elevada fragmentación en la propiedad de la tierra varían según la región. En la costa, puede atribuirse a la Reforma Agraria de 1969, que impuso límites en la propiedad de las tierras rurales (150 hectáreas para tierras irrigadas en la costa) y convirtió a la mayoría de las haciendas en cooperativas, muchas de las cuales fueron posteriormente transformadas en pequeñas parcelas. En contraste, en la sierra los agricultores mantienen fragmentada la propiedad de la tierra como una manera de administrar los riesgos cultivando las tierras en diferentes zonas ecológicas. Esta práctica, junto con un complicado mecanismo de división de tierras por herencia y agrupación de tierras mediante matrimonios entre individuos de diferentes comunidades, explican una parte importante del proceso de fragmentación en esta región.  
A su vez, el pequeño tamaño de la parcela promedio hace difícil y con frecuencia costoso que los agricultores tengan acceso al crédito y a la inversión en activos que mejoran la productividad, como maquinaria o infraestructura de irrigación por ejemplo. El nivel de mecanización de los pequeños fundos es, por lo tanto, bajo, mientras que solo el 30 por ciento de toda la tierra agrícola es irrigada.
- **Características del hogar.** La productividad se incrementa con el nivel de educación del jefe de hogar. Esta relación es particularmente sólida en pequeñas parcelas (menos de una hectárea) y los niveles intermedios de educación (primaria y parte de educación secundaria). La productividad promedio de una parcela pequeña aumenta de 750 a 947 soles por hectárea, un 25 por ciento de incremento, cuando el jefe de hogar completa la educación primaria, y a 1.886, un 100 por ciento de incremento adicional, cuando adquiere algo de educación secundaria. Por el contrario, la productividad promedio de una parcela grande aumenta de 4.045 a 5.356 soles por hectárea, un 32 por ciento de incremento, y a 5.449, un 2 por ciento adicional de incremento, bajo las mismas circunstancias (véase la tabla 5.10). Esta relación positiva entre la productividad agrícola y el capital humano no es exclusiva del Perú; Foster y Rosenweig (1996) y Banco Mundial (2004e) presentan efectos similares para la India y el Ecuador, respectivamente.
- **Acceso a los activos/capital.** La productividad promedio está positivamente correlacionada con la posesión de un título de propiedad y con el acceso a la electricidad (véase la tabla 5.10). Las parcelas manejadas por agricultores con un título de propiedad son 30 por ciento más productivas que el resto. Un título de propiedad puede servir de estímulo a un agricultor para realizar inversiones productivas en su tierra. También puede levantar las restricciones de liquidez que impidieron dichas inversiones en el pasado al hacer que los agricultores utilicen su tierra como garantía. Asimismo, las parcelas en los fundos con acceso a electricidad son 7 por ciento más productivas que los que no lo tienen. El acceso a electricidad puede tener un impacto directo en la productividad como, por ejemplo, hacer posible que el agua sea bombeada de un pozo con propósitos de irrigación. También puede servir como una medida indirecta (o proxy) para el acceso a otra infraestructura o maquinaria que mejore la productividad.
- **Acceso a los servicios.** El acceso a los servicios, como asistencia técnica y crédito por ejemplo, está correlacionado positivamente con la productividad agrícola. Las parcelas cultivadas por agricultores con acceso a asistencia técnica son 15 por ciento más productivas que las que no lo tienen. La

asistencia técnica puede ser considerada como capital humano adicional y/o tecnología invertida en el terreno. Igualmente, el acceso al crédito permite que los agricultores realicen inversiones productivas en presencia de restricciones de liquidez. La evidencia de la relación positiva entre la asistencia técnica, el crédito y la productividad ha sido proporcionada, para el caso del Ecuador, por el Banco Mundial (2004e).

**Tabla 5.10. La productividad agrícola aumenta con la educación, la posesión del título de propiedad y el acceso a electricidad, asistencia técnica y crédito**

	Todo rural		Menos de 1 hectárea		Entre 1 y 5 hectáreas		Más de 5 hectáreas	
	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.
<b>Total</b>	2.046		1.078		2.346		5.606	
<b>Educación (jefe de hogar)</b>								
Primaria incompleta o menos	1.773	15,6	750	15,7	2.767	15,1	4.045	14,0
Primaria completa	1.888	60,0	947	62,6	2.136	63,3	5.356	64,7
Secundaria incompleta	2.280	18,7	1.886	19,3	2.096	15,9	5.449	14,9
Secundaria completa o más	2.948	5,6	1.014	2,6	3.667	5,6	11.433	6,2
<b>Acceso a asistencia técnica</b>								
Sí	2.333	19,5						
No	2.034	80,5						
<b>Acceso a electricidad</b>								
Sí	2.125	56,2	1.288	54,5	2.377	60,2	4.837	74,1
No	1.991	43,8	1.011	45,5	2.299	39,8	7.889	25,8
<b>Acceso a crédito en los últimos 12 meses</b>								
Sí	3.118	5,9						
No	1.969	94,1						
<b>Acceso a título de propiedad</b>								
Sí	2.625	30,0						
No	2.020	70,0						
<b>Número de observaciones</b>	1.092	100,0	346	31,6	514	47,0	232	21,2

Fuente: cálculos de los autores utilizando información de la ENNIV 2000 (Cuánto).

5.39 A pesar de que las cifras presentadas son meras diferencias promedio y que podrían deberse a factores distintos a las variables de interés, estas ilustran el punto de una manera simple. Escobal (2001b) confirma la significancia de estas relaciones en un contexto de regresión, donde otros factores son controlados.

5.40 Los principales determinantes de los retornos del *empleo asalariado agrícola y no agrícola* son:<sup>47</sup>

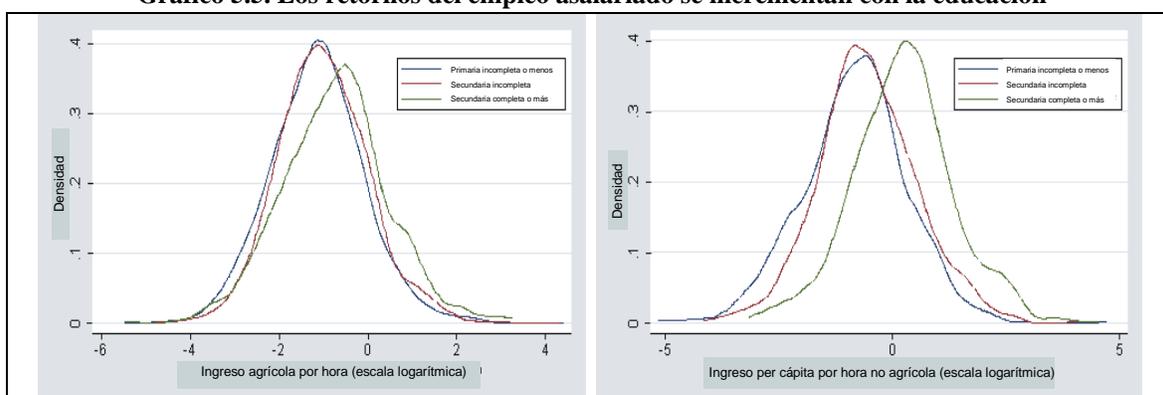
- **Sector de empleo.** Los salarios por hora son más altos en el sector no agrícola que en el sector agrícola, y dentro del primero los salarios son más altos en el sector manufacturero con personal altamente calificado y en el sector comercial, y más bajos en el sector manufacturero con personal menos calificado y en el sector de transporte aún después de controlar por otras características observables de los trabajadores (Sosa-Escudero y Lucchetti 2004). Los trabajadores asalariados en el sector no agrícola ganaron entre 18 (personal menos calificado del sector manufacturero) y 36 (sector comercial) por ciento más que sus contrapartes del sector agrícola. Estas diferencias pueden reflejar, entre otros factores, una variación en la productividad laboral entre sectores.

<sup>47</sup> Los estimados provienen de una ecuación de ganancia utilizando (log) salarios por hora como variable dependiente y una serie de controles, incluyendo: (i) características del trabajador (género, educación, edad y edad al cuadrado); (ii) información sobre sector y tipo de empleo; (iii) controles regionales. El modelo fue estimado por separado para las áreas urbana y rural, y por jefe de hogar y otros miembros.

- Características de los hogares.** Los salarios por horas aumentan con el capital humano. A los trabajadores con mayor nivel de educación se les paga salarios más altos (véase el gráfico 5.5). Los individuos con primaria completa y los que tienen educación secundaria reciben salarios que son 15 y 30 por ciento más altos respectivamente que los de aquellos trabajadores que no han terminado la primaria (Sosa-Escudero y Lucchetti 2004). Además, el premio salarial por educación es más alto en el sector no agrícola, especialmente para aquellos trabajadores que han completado la educación secundaria (véase el gráfico 5.5). La experiencia, aproximada por edad y edad al cuadrado, también tiene una correlación positiva con los salarios.

Las trabajadoras reciben salarios más bajos que sus contrapartes varones y la brecha de género es mayor para los jefes de hogar que para los otros trabajadores. Este resultado contrasta con el hecho de que el género no tiene un papel importante en la explicación de la participación en diferentes sectores económicos.

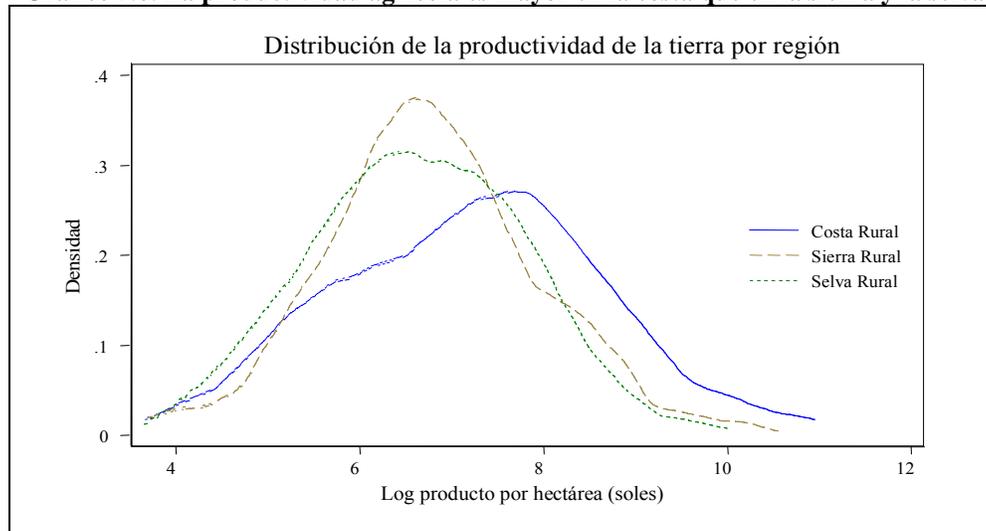
**Gráfico 5.5. Los retornos del empleo asalariado se incrementan con la educación**



*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.

5.41 Los patrones descritos hasta ahora generalmente se mantienen en todo el país, pero existen variaciones sustanciales en los niveles de productividad agrícola y en la importancia y retorno del empleo asalariado entre las regiones. La productividad agrícola promedio es más elevada en la costa que en la sierra y en la selva (véase el gráfico 5.6). La parcela promedio en la costa rinde 3.699 soles por hectárea, comparado con 1.834 y 1.469 soles en la sierra y la selva. Lo mismo se puede decir sobre la prevalencia y los retornos del empleo asalariado. En la costa, 45 por ciento de todas las horas trabajadas son dedicadas a actividades asalariadas, comparado con 20 y 25 horas en la sierra y la selva respectivamente (véase la tabla 5.11). En forma similar, los retornos del empleo asalariado, medidos en términos de salario por hora, también son más altos en la costa que en otras regiones, tanto en el sector agrícola como en el no agrícola (véase el gráfico 5.7).

**Gráfico 5.6. La productividad agrícola es mayor en la costa que en la sierra y la selva**



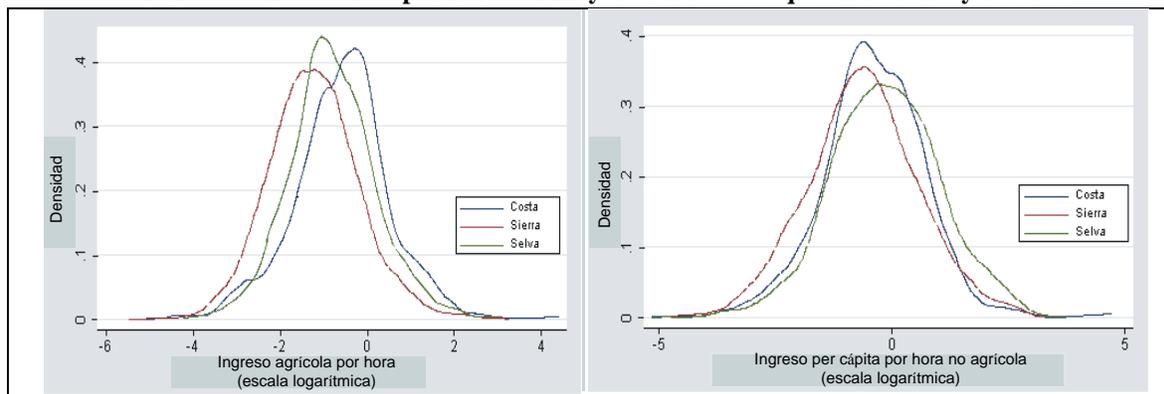
Fuente: cálculos de los autores utilizando información de la ENNIV 2000 (Cuánto).

**Tabla 5.11. El empleo asalariado prevalece en la costa frente a la sierra y la selva**

	Costa	Sierra	Selva	Todo rural
	<b>% de horas semanales trabajadas</b>			
Agrícola				
Asalariado	28,5	7,6	13,0	11,9
Autoempleado	39,1	66,7	58,6	60,9
No agrícola				
Asalariado	13,1	12,1	12,4	12,3
Autoempleado	19,2	13,6	16,0	14,9

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

**Gráfico 5.7. Los salarios por hora son mayores en la costa que en la sierra y la selva**



Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.42 Esta variación es el resultado de las diferencias regionales tanto en las dotaciones de capital como en los retornos de este capital. Para mencionar algunos ejemplos: con relación a los atributos, el tamaño promedio de una parcela es mayor y la proporción de tierras irrigadas es superior, el trabajador promedio

tiene mayor nivel de educación, y el acceso a la infraestructura es más frecuente en la costa que en la sierra y la selva; con relación a los retornos de este capital, los retornos de la educación, tanto en las actividades agrícolas como las asalariadas, son más elevados en la costa que en las otras regiones (véanse las tablas 5.12 y 5.13).

**Tabla 5.12. Los retornos a la educación en el sector agrícola son mayores en la costa que en la sierra y en la selva**

	Todo rural		Costa		Sierra		Selva	
	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.	Prod.	% de la pob.
<b>Educación (jefe de hogar)</b>								
Primaria incompleta o menos	1.773	15,6	3.028	14,0	1.399	15,8	1.517	16,0
Primaria completa	1.888	60,0	2.761	60,2	2.067	59,6	1.377	61,2
Secundaria incompleta	2.280	18,7	5.600	18,6	1.576	19,0	1.585	17,9
Secundaria completa o más	2.948	5,6	5.295	7,2	3.003	5,6	1.397	4,8

*Nota:* la productividad agrícola está medida como valor del producto por hectárea.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

**Tabla 5.13. Los retornos a la educación en las actividades asalariadas son mayores en la costa que en la sierra y en la selva**

	Todo rural		Costa		Sierra		Selva	
	Mediana del ing. por hora	% de la pob.	Mediana del ing. por hora	% de la pob.	Mediana del ing. por hora	% de la pob.	Mediana del ing. por hora	% de la pob.
<b>Educación (jefe de hogar)</b>								
Primaria incompleta o menos	1,29	49,7	1,87	49,9	1,09	53,1	1,29	46,2
Primaria completa	1,61	23,8	2,30	18,7	1,24	25,3	1,61	24,1
Secundaria incompleta	1,78	12,2	2,15	12,8	1,46	9,6	1,77	14,6
Secundaria completa o más	2,43	14,2	2,82	18,5	2,17	12,0	2,43	15,0

*Nota:* el ingreso por hora está medido en soles y valorado a precios constantes de Lima Metropolitana de 1998.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.43 Dada su correlación con el ingreso del hogar, las diferencias regionales en la productividad agrícola y los retornos de las actividades asalariadas se traducen, a su vez, en diferencias de ingresos. En 2002, el ingreso promedio per cápita en la sierra, de 146 soles mensuales, fue el 60 por ciento de la cifra de la costa y el 72 por ciento del de la selva (véase la tabla 5.14).

**Tabla 5.14. Las diferencias de los ingresos regionales pueden ser explicadas por las diferencias en el capital y en el retorno de ese capital**

	Diferencias en retorno	Diferencias en capital	Total
Costa vs. sierra	69,7	30,3	100,0
Costa vs. selva	13,1	89,9	100,0
Sierra vs. selva	127,1	-27,1	100,0
	Ingreso per cápita promedio (2002) – Soles mensuales		
Costa	238,7		
Sierra	146,4		
Selva	173,1		

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2002.IV.

5.44 Entonces surge la siguiente pregunta: ¿qué tanto de las diferencias observadas en el ingreso regional se puede atribuir a la variación en el capital frente a la variación en los retornos de este capital? Esto se explora efectuando comparaciones de par en par y se encuentra que las diferencias entre la sierra y las otras dos regiones son principalmente explicadas por las variaciones en los retornos del capital,

mientras que las diferencias entre la costa y la selva son en su mayor parte debido a las variaciones en el capital (véase la tabla 5.14).

5.45 Mientras que las diferencias regionales en el capital están en función de diversos factores, incluyendo las preferencias de los hogares, intervenciones públicas y geográficas, las diferencias regionales en los retornos son en parte el resultado de la profundidad y dinamismo de los mercados regionales y de la productividad. La densidad poblacional y el acceso a infraestructura son mayores en la costa que en otras áreas, a pesar de las mejoras importantes durante la década de 1990 en la sierra y en la selva, y ambos factores podrían contribuir potencialmente a crear mercados más dinámicos e integrados en las áreas rurales, así como establecer una mejor conexión entre las áreas rural y urbana.

5.46 A fin de superar las diferencias regionales, es preciso realizar inversiones importantes dirigidas a mejorar el acceso a activos, servicios y mercados en las áreas que están rezagadas (véase el recuadro 5.1). La naturaleza de estas inversiones dependerá de las características del área y, más importante aún, de su potencial para una productividad futura y crecimiento económico condicionados a dichas inversiones. Las inversiones en activos móviles como educación y salud, que permiten que los individuos migren y se beneficien de las oportunidades económicas en cualquier otra parte son preferibles en áreas con bajo potencial de crecimiento, mientras que las inversiones en activos productivos fijos como servicios básicos e infraestructura, pueden ayudar a reducir la pobreza en áreas con alto potencial de crecimiento. En la siguiente sección se evalúa el impacto que una serie de estas inversiones en activos móviles y fijos puede tener en los ingresos del hogar y en la pobreza.

#### **Recuadro 5.1. Los caminos rurales amplían las oportunidades de ingresos para los pobres**

En el Perú, los caminos rurales son de gran importancia en la medida en que sirven para la integración de la topografía irregular del país, su diversa ecología y su clima. La geografía del Perú hace que la construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras sea un esfuerzo particularmente desafiante, y aunque la importancia de buenas carreteras rurales que permitan el acceso a servicios de salud, educación y oportunidades de empleo no es subestimada, los altos costos de construcción impuestos por el terreno irregular, junto con la dispersión y escasez de poblaciones que se benefician de los caminos rurales, hacen que estas inversiones sean menos atractivas que otros proyectos que brindan retornos políticos más altos.

El Banco Mundial financió, en 1995 y 2001, dos Proyectos de Mantenimiento y Rehabilitación de Caminos Rurales. Escobal y Ponce (2002) analizaron el impacto de los proyectos sobre un número de indicadores de bienestar básicos, incluyendo el nivel de ingresos y gastos en el consumo per cápita. El estudio comparó hogares ubicados en las áreas que se beneficiaban del programa de rehabilitación de carreteras con hogares que no estaban cubiertos por el programa, controlando por condiciones iniciales y por características del hogar. Para estimar el efecto de la rehabilitación, utilizaron el *propensity score matching* con algunas variaciones para hacer esta metodología compatible con la base de datos usada. El estudio se centró en dos tipos de caminos: “caminos vecinales” y “caminos de herradura”. Los “caminos vecinales” son caminos de tierra que conectan las ciudades y los pueblos por medio de servicios públicos o camiones de carga; por lo común, se conectan a caminos secundarios y permiten el acceso de las poblaciones rurales a las áreas urbanas. Por su parte, los “caminos de herradura” son vías utilizadas para el transporte de mercancías; generalmente están ubicados en áreas de terreno irregular, son de baja calidad y se utilizan con poca frecuencia.

Los resultados muestran que el mejoramiento de los caminos rurales tuvo un impacto muy positivo en la vida de las personas que viven en las áreas beneficiadas por el programa. En especial, una de las consecuencias más positivas de la rehabilitación fue el acceso a nuevas fuentes de ingresos fuera de la agricultura. El estudio también encontró que el mejoramiento de las carreteras rurales generó un aumento en el ingreso del hogar, aunque este no necesariamente se tradujo en una expansión del gasto, sino, más bien, fue utilizado para incrementar los ahorros, en muchos casos adquiriendo ganado adicional. Para Escobal y Ponce, este resultado podría sugerir que las mejoras en la calidad de las carreteras no son percibidas como permanentes, ya sea debido al poco o ningún mantenimiento de las carreteras rehabilitadas, o porque, aun si el mantenimiento regular fuera un componente permanente del programa de rehabilitación, los hogares no consideran estas acciones sostenibles en el largo plazo y eligen ahorrar lo que consideran ganancias temporales de una infraestructura temporalmente mejor. Los autores argumentan que si los retornos de las inversiones del mejoramiento de carreteras son maximizadas, debe garantizarse el mantenimiento

regular de las carreteras tanto para justificar estas inversiones como para proveer a los hogares una imagen más clara para facilitar una toma de decisiones informada sobre consumo e inversión.

Además, Escobal y Ponce encontraron que los hogares próximos a los “caminos vecinales” tendieron a beneficiarse más de la rehabilitación que aquellos cercanos a los “caminos de herradura”, lo que puede estar relacionado a las muy diferentes condiciones iniciales observadas en los hogares próximos a cada tipo de camino. La información disponible indica que los hogares con acceso a “caminos vecinales” mejorados tienen niveles de educación más altos, extensiones más grandes de tierra cultivable y mayor acceso a infraestructura pública que los hogares ubicados en los “caminos de herradura” mejorados. Debido a las limitaciones de la información, no fue posible llevar a cabo un estudio comparativo de cómo el programa benefició a los hogares ubicados cerca a cada tipo de camino. Para diseñar programas públicos en áreas rurales sería útil una comprensión más amplia de las complementariedades entre las condiciones iniciales y el acceso a caminos de calidad adecuada.

*Fuente:* Escobal y Ponce 2002.

## **EL IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA POBREZA**

5.47 Se consideraron una serie de intervenciones diferentes dirigidas a incrementar los niveles de capital humano (acceso a la educación primaria y secundaria o acceso al sistema de alcantarillado) y/o aumentar del capital físico local (acceso a la telefonía pública) y el acceso a los mercados (acceso a una vía principal). Se examinó el impacto que tales intervenciones tendrían en los ingresos del hogar y en la pobreza con base en las simulaciones de Escobal (2002), y Escobal y Torero (2000).

5.48 Los autores simularon la implementación de una o más intervenciones utilizando datos de la ENNIV. Cuando dos o más intervenciones se realizan en forma simultánea permiten la existencia de una complementariedad entre ellas; es decir, que su efecto conjunto sea mayor que la suma de sus efectos separados. El uso de la información en el nivel de hogar es motivado por la abundancia de datos contenidos en la ENNIV, pero tiene el problema de forzarlos a basar sus resultados en una sola muestra transversal que puede producir estimados endógenos; por ejemplo, en el caso de una correlación positiva entre acceso a la telefonía pública y niveles de ingreso del hogar, no se puede distinguir entre las dos siguientes explicaciones que compiten entre sí: (i) el acceso a un teléfono realmente aumenta el ingreso, o (ii) la personas ricas tienen más probabilidad de vivir cerca a un teléfono o tener acceso a él. Para poder recomendar políticas a partir de los resultados de este ejercicio, este estudio se apoya en un análisis complementario realizado por Escobal y Torero (2002), quienes muestran que el acceso a los servicios básicos e infraestructura tiene un efecto causal positivo en el ingreso del hogar.<sup>48</sup>

5.49 Los resultados principales asociados a la implementación de una *intervención única* se pueden resumir como sigue. Primero, todas las intervenciones consideradas (acceso a teléfono público, acceso a educación primaria y secundaria, acceso a desagüe, y acceso a una ruta principal) tienen un impacto positivo en los gastos del hogar, a pesar de que la magnitud promedio del impacto difiere entre las intervenciones (véase la tabla 5.15).

---

<sup>48</sup> Los autores utilizaron información de los censos de población y la ENNIV para elaborar los siguientes indicadores: número de escuelas y centros de salud en el área (en términos per cápita); necesidades básicas insatisfechas; nivel de urbanización, y distancia a la capital de la provincia. Estos resultados son presentados y discutidos en detalle en el capítulo 3.

**Tabla 5.15. Las inversiones públicas en infraestructura tienen un impacto positivo en el gasto de los hogares**

	Quintiles de ingreso de los hogares				
	1	2	3	4	5
	Aumento porcentual del ingreso del hogar				
Acceso a teléfono público	1,72	3,75	5,45	6,10	12,04
Acceso a educación primaria y secundaria	3,27	3,45	4,47	5,87	6,97
Acceso a desagüe	3,41	3,53	4,11	4,07	7,57
Acceso a rutas principales (una hora de reducción en el tiempo de viaje)	0,95	1,04	1,30	1,17	1,52
Acceso a rutas principales (dos horas de reducción en el tiempo de viaje)	1,90	2,09	2,61	2,36	3,06

Fuente: Escobal y Torero 2000.

5.50 Segundo, la magnitud promedio del impacto asociado a cada intervención aumenta con el gasto. Por ejemplo, el acceso a teléfono público aumenta el gasto en 12 y 1,7 por ciento entre los hogares en el quinto y el primer quintil respectivamente. Esto podría explicarse si los hogares más ricos tienen acceso a mejores oportunidades económicas allí donde los retornos de estas intervenciones son mayores en promedio, por ejemplo, el estar más conectado a los mercados.

5.51 Tercero, la intervención más efectiva para los quintiles más pobres no necesariamente lo es para los quintiles más ricos. El acceso a educación primaria y secundaria y el acceso al sistema de desagüe producen los mayores aumentos porcentuales en el gasto entre los hogares en el primer quintil (3,27 y 3,41 por ciento respectivamente), mientras que el acceso a teléfono público produce el mayor aumento para los hogares en el quinto quintil (12 por ciento). Esto podría explicarse si los retornos de estas intervenciones varían por actividad económica o por sector, y los pobres están concentrados en actividades o sectores que son diferentes de aquellos en que los ricos se concentran, lo que ya se ha documentado anteriormente. También podría ser explicado por el hecho de que los pobres tienden a concentrarse en áreas con baja productividad y crecimiento potencial, y así tienen más probabilidad de beneficiarse de las inversiones en activos móviles y menos probabilidad de beneficiarse de las inversiones en activos productivos pero fijos.

5.52 Cuarto, como resultado de su impacto diferencial entre la distribución del gasto, estas intervenciones tienden a beneficiar al no pobre más que al pobre (véase la tabla 5.16) y, dentro de los pobres, al pobre no extremo más que al pobre extremo. Sin embargo, es importante notar que el impacto potencial del bienestar de solo un pequeño aumento porcentual en el gasto del hogar es significativamente mayor entre los hogares pobres que en los no pobres.

**Tabla 5.16. El impacto de las inversiones públicas en infraestructura es mayor para los hogares no pobres que para los pobres**

	No pobre	Pobre
	Aumento porcentual del ingreso del hogar	
Acceso a teléfono público	8,26	3,87
Acceso a educación primaria y secundaria	6,24	3,75
Acceso a desagüe	6,04	3,43
Acceso a rutas principales (una hora de reducción en el tiempo de viaje)	1,37	1,06
Acceso a rutas principales (dos horas de reducción en el tiempo de viaje)	2,76	2,14

Fuente: Escobal y Torero 2000.

5.53 Ahora se considera el impacto asociado a la *implementación simultánea* de dos o más intervenciones. Los resultados principales se pueden resumir como sigue. Primero, las conclusiones

acerca de la implementación de una intervención única se mantienen cuando dos o más intervenciones se implementan al mismo tiempo y su impacto en el gasto es positivo, y varía con la naturaleza de las intervenciones y el nivel de gasto del hogar (véase la tabla 5.17).

**Tabla 5.17. La mayoría de intervenciones públicas parecen ser complementarias**

1: Acceso a teléfono público 2: Acceso a educación primaria y secundaria 3: Acceso a desagüe 4: Acceso a rutas principales (una hora de reducción en el tiempo de viaje) 5: Acceso a rutas principales (dos horas de reducción en el tiempo de viaje)					
	Quintiles de ingreso de los hogares				
	1	2	3	4	5
	Aumento porcentual del ingreso del hogar				
1 + 2	5,06	7,34	10,17	12,33	19,85
1 + 3	33,44	36,05	37,70	39,18	42,49
1 + 4	4,25	6,33	8,07	8,74	14,82
1 + 5	6,84	8,97	10,75	11,43	17,67
2 + 3	6,79	7,10	8,77	10,18	15,06
2 + 4	4,25	4,53	5,83	7,11	8,59
2 + 5	5,24	5,62	7,20	8,37	10,24
3 + 4	0,95	1,04	1,30	1,17	1,52
3 + 5	1,90	2,09	2,61	2,36	3,06
1 + 2 + 3	37,81	40,75	43,86	47,35	52,42
1 + 2 + 4	8,38	10,83	13,99	16,08	23,93
1 + 2 + 5	11,81	14,43	17,93	19,96	28,16
1 + 3 + 4	37,66	40,47	42,47	43,82	47,35
1 + 3 + 5	42,02	45,04	47,40	48,63	52,38
2 + 3 + 4	7,80	8,22	10,17	11,47	16,81
2 + 3 + 5	8,82	9,34	11,60	12,77	18,59
1 + 2 + 3 + 4	42,17	45,32	48,84	52,27	57,62
1 + 2 + 3 + 5	46,67	50,05	53,99	57,35	62,99

1. Fuente: Escobal y Torero (2000).

5.54 Segundo, el impacto de las intervenciones simultáneas, en la mayoría de los casos, sobrepasa la suma del impacto de las individuales, proporcionando evidencia de complementariedades potenciales entre las diferentes intervenciones (véase la tabla 5.18).

5.55 Tercero, a pesar de que los hogares no pobres continúan beneficiándose de cualquier intervención (individual o conjunta) más que los hogares pobres, las complementariedades entre las intervenciones tienden a reducir la brecha en el impacto diferencial entre los hogares ricos y pobres, en especial cuando se consideran tres o más intervenciones. Por ejemplo, el aumento en el gasto generado por tener acceso a telefonía pública entre los hogares no pobres es más del doble que el de entre los hogares pobres (8.27 versus 3.87 por ciento), mientras que las combinaciones de esta y cualquier otra intervención rinden menores diferenciales (por ejemplo, el acceso a teléfono público y a una ruta principal aumentan el gasto en 13,70 y 9,09 por ciento para los hogares no pobres y pobres respectivamente).

**Tabla 5.18. Las complementariedades entre intervenciones contribuyen a cerrar la brecha en el diferencial del impacto entre hogares ricos y pobres**

	<b>No pobre</b>	<b>Pobre</b>
	Aumento porcentual del ingreso del hogar	
1 + 3	39,05	36,11
1 + 5	13,70	9,09
1 + 2	15,02	7,76
2 + 3	12,66	7,31
1 + 4	10,95	6,45
2 + 5	9,18	5,96
2 + 4	7,70	4,85
3 + 5	2,76	2,14
3 + 4	1,37	1,06
1 + 3 + 5	49,47	45,19
1 + 2 + 3	48,58	41,21
1 + 3 + 4	44,58	40,58
1 + 2 + 5	22,93	14,95
1 + 2 + 4	18,91	11,30
2 + 3 + 5	15,77	9,60
2 + 3 + 4	14,21	8,45
1 + 2 + 3 + 5	58,80	50,63
1 + 2 + 3 + 4	53,61	45,84

*Fuente:* Escobal y Torero (2000).

5.56 Escobal (2002) lleva este análisis un paso más adelante y explora los canales que están detrás del impacto de las intervenciones públicas o grupo de intervenciones para el ingreso/gasto del hogar. En especial, descompone los cambios en los ingresos del hogar en cambios en la oferta laboral entre sectores, medidos como participación en el sector, cambios en el ingreso promedio obtenidos de cada sector, y analiza cómo ambos factores son afectados por el tipo de intervenciones consideradas hasta ahora. La conclusión principal del ejercicio es que el acceso a la infraestructura incrementa la participación e ingreso promedio en el sector no agrícola, en particular en las actividades no asalariadas.

5.57 Ciertamente, estas simulaciones son muy útiles, sin embargo, se podría concluir esta sección con unas palabras de advertencia. Los resultados presentados dan cuenta solo del lado del beneficio (directo), mientras que una evaluación completa de la rentabilidad o de una intervención en particular o serie de intervenciones deberían idealmente dar cuenta de sus costos.

## PROMOVIENDO EL CRECIMIENTO RURAL COMPARTIDO

5.58 Con base en la evidencia presentada en este capítulo es posible identificar cuatro áreas clave que requieren la acción del gobierno para que los pobres de las áreas rurales se beneficien de las oportunidades económicas generadas por el crecimiento económico en general.<sup>49</sup> Estas áreas son: promoción del crecimiento rural a través de una mayor integración de las áreas rurales en los mercados nacionales; aumento en los niveles de capital humano; acceso mejorado al crédito y mercados financieros; e inversión en infraestructura. Se propone una serie de intervenciones de política que podrían ser llevadas adelante en cada una de las áreas indicadas a continuación.

5.59 Promover el crecimiento rural y aumentar la integración de las áreas rurales en los mercados nacionales requerirá, entre otras acciones:

- **El fortalecimiento de las conexiones económicas entre las áreas rural y urbana.** Esto se puede lograr desarrollando adecuadas vías de comunicación para facilitar los contactos entre los agentes y el transporte de la mercadería entre las áreas rural y urbana. También se puede lograr facilitando la transmisión de conocimientos y tecnología desde las áreas urbanas a las rurales, y contribuyendo a desarrollar relaciones económicas estables que aseguren una demanda constante de productos agrícolas y no agrícolas para el procesamiento industrial o para la exportación, y crear incentivos para producir en grandes cantidades.
- **El desarrollo de mercados mayoristas y mercados locales.** La falta de puntos de venta accesibles para la producción, en la forma de mercados mayoristas, es una de las mayores limitaciones para el aumento de la producción en las áreas rurales. En el pasado, la baja calidad de la infraestructura rural, especialmente en la sierra y la selva, ha dificultado el desarrollo de mercados mayoristas porque el costo del transporte y manipulación frecuentemente exceden las ganancias de la venta.

5.60 Incrementar los niveles de capital humano en las áreas rurales requerirá, entre otros factores:

- **Un aumento en la cobertura y calidad de la educación rural.** Es factible mejorar los niveles y estándares educacionales en las áreas rurales con una serie de intervenciones que incluyen: (i) la expansión de la educación bilingüe mediante una enseñanza adecuada y la provisión de materiales de aprendizaje apropiados además del reclutamiento y entrenamiento de profesores quechuahablantes; (ii) la expansión de la educación secundaria, ya sea a través de la educación tradicional o mediante la educación a distancia; y (iii) la creación de incentivos para que los niños asistan a la escuela, como transferencias en efectivo condicionadas o mejoras en los programas de alimentación y nutrición ofrecidos en los centros educativos.
- **Un aumento en el acceso a la asistencia técnica.** Gran parte del Perú rural tiene poco o no tiene acceso a asistencia técnica o servicios de extensión. El sistema de servicios de extensión pública fue desmantelado esencialmente en la década de 1990 y ha sido reemplazado por un mercado privado de servicios técnicos. A pesar de que INCAGRO, PRA y FONCODES proporcionan acceso subsidiado a estos servicios, un gran número de pequeños agricultores y pobres de las áreas rurales están aún excluidos debido a sus altos costos. Entonces, es necesario realizar mayores esfuerzos para apoyar la provisión de asistencia técnica conducida por la demanda, junto con asistencia administrativa y de mercadeo.

---

<sup>49</sup> Para una extensa discusión sobre el desarrollo rural en la sierra consúltese Banco Mundial 2003d.

5.61 Incrementar el acceso al crédito entre los productores rurales requerirá, entre otras acciones:

- **El fortalecimiento de las instituciones financieras rurales.** El crédito rural está restringido por las dificultades de muchos productores, particularmente de aquellos con pequeñas parcelas, para cumplir con los requerimientos administrativos y garantías de las instituciones financieras.<sup>50</sup> Como resultado, muchos de los créditos existentes son informales, o son proporcionados por cooperativas de ahorro que otorgan pequeños préstamos. Estas cooperativas necesitan fortalecerse así como también otras instituciones con similares objetivos, como las asociaciones de créditos manejadas por mujeres.
- **La modificación de las regulaciones sobre garantías.** Se requiere modificar las regulaciones de crédito para permitir que otros activos familiares, como la tierra y el ganado, puedan ser utilizados como garantía. Al mismo tiempo, deberían continuar los esfuerzos para aumentar el otorgamiento de los títulos de propiedad (de vivienda y, especialmente, de tierras). También se debería crear provisiones que contemplen la alta prevalencia de la propiedad comunal de la tierra entre la población indígena, y el impacto negativo que esto puede tener en la capacidad de los individuos de estas comunidades para acceder al crédito.

5.62 Mejorar el acceso y la calidad de la infraestructura requerirá, entre otros factores, el aumento en los recursos públicos y asociaciones con el sector privado según lo discutido en el capítulo 2.

5.63 La evidencia presentada en este capítulo ha ayudado a identificar puntos importantes con relación a la implementación de intervenciones de política dirigidas al desarrollo rural. Primero, se ha argumentado que la naturaleza de la pobreza rural es heterogénea y que varía significativamente en cada región, de modo que las intervenciones y proyectos necesitan considerar las características específicas locales para asegurar una efectividad máxima. Por ejemplo, en áreas con un ambiente natural hostil y/o pobre, será necesario invertir en activos móviles y aptitudes, como educación y salud, que puedan revertir sobre el individuo, mientras que en áreas con abundantes recursos locales será importante promover intervenciones que maximicen los retornos de estos recursos.

5.64 Segundo, se ha mostrado que, debido a que la tierra es escasa con relación a la población que tiene que sustentar, muchos de los que están actualmente empleados en actividades agrícolas tendrán que mejorar notablemente su productividad o abandonar la agricultura para poder salir de la pobreza. Esto implica que una estrategia de desarrollo rural para el Perú debe ser multisectorial y considerar la interacción entre las actividades agrícolas y no agrícolas. La migración hacia áreas urbanas o a otros países puede constituir una excelente estrategia de adaptación en áreas donde el potencial de productividad y crecimiento económico es bajo.

5.65 Tercero, se ha proporcionado pruebas de la existencia de complementariedades entre las diferentes intervenciones de política, lo que implica que un enfoque espacial integral del desarrollo rural puede rendir altos retornos en la reducción de la pobreza. Sin embargo, esto debe realizarse considerando aspectos de costos y equidad. La introducción simultánea de servicios múltiples puede implicar un costo demasiado alto para los hogares pobres, de tal modo que en algunas instancias sería preferible hacerlo por etapas. De igual forma, cuando los recursos son escasos se puede decidir dispersarlos en lugar de concentrarlos, para que una fracción más grande de la población pueda beneficiarse de ellos.

5.66 Finalmente, es importante señalar que ya existen diversos programas en áreas rurales que apoyan las intervenciones en las áreas identificadas y que brindan una estructura a través de la cual el Gobierno

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, el Fondo de Garantía de Préstamo para la Pequeña Industria (FOGAPI) no ha podido extender sus servicios a las microempresas y pequeñas empresas del sector agrícola.

peruano puede trabajar hacia la meta del crecimiento rural inclusivo. Sin embargo, estos programas tienen algunos problemas de implementación, ya identificados en párrafos anteriores, que necesitan ser abordados para que las próximas intervenciones puedan ser efectivas. Escobal y Valdivia (2004) han realizado una evaluación crítica de los programas más importantes, cuyas conclusiones centrales se resumen en el recuadro 5.2.

**Recuadro 5.2. Una visión general de los programas de desarrollo rural en el Perú**

Escobal y Valdivia (2004) examinan los objetivos y el impacto de los programas de desarrollo de mayor presupuesto, en total 18 programas con un presupuesto anual de 460 millones de dólares ó 0,9 por ciento del PBI. Ellos clasifican los programas de acuerdo con su objetivo principal en cinco categorías: (i) desarrollo de mercados; (ii) infraestructura social; (iii) inversión en capital humano; (iv) asistencia temporal (o protección social); y, (v) manejo de recursos naturales (véase la tabla B5.2.1). En el ámbito nacional, la mayor parte de los programas y, consecuentemente, la mayoría de los recursos está dedicada a la inversión en desarrollo humano. Sin embargo, la distribución de recursos varía por regiones. En la sierra, por ejemplo, donde se recibe el 50 por ciento de los recursos presupuestados para estos programas, se brinda relativamente más atención al manejo de los recursos naturales, principalmente a través del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Los programas están dirigidos de diferentes maneras de acuerdo con sus metas y población objetivo. Los programas de las categorías (ii) y (iii) se dirigen utilizando el Mapa de Pobreza, mientras que los programas de la categoría (iv) se autodirigen en el nivel individual.

**Tabla B5.2.1. Principales programas públicos para el desarrollo focalizados en áreas rurales según categoría**

Programa	Tipo de programa	Ppto anual (Millones de dólares)
PETT	Desarrollo de mercados de producción (unimercados)	7,6
PRA	Desarrollo de mercados de producción (multimercados)	3,3
Corredor Puno-Cusco	Desarrollo de mercados de producción (multimercados)	2,9
Mejorando Tu Vida	Infraestructura social	42,0
Provías Rural	Infraestructura social	31,9
FITEL	Infraestructura social	5,7
Salud Básica Para Todos	Apoyo en inversión de capital humano	55,3
Vaso de Leche	Apoyo en inversión de capital humano	90,2
Alimentación Infantil	Apoyo en inversión de capital humano	11,2
Wawa-Wasi	Apoyo en inversión de capital humano	2,1
PANFAR	Apoyo en inversión de capital humano	17,9
PACFO	Apoyo en inversión de capital humano	20,7
Desayunos Escolares	Apoyo en inversión de capital humano	48,3
A Trabajar Rural	Apoyo temporal	26,7
Apoyo Alimentario a Comedores	Apoyo temporal	32,5
Programa de Asistencia Rural	Apoyo temporal – Transferencia de activos y producción	0,4
MARENASS	Manejo sostenible de recursos naturales	2,1
PRONAMACHCS	Manejo sostenible de recursos naturales	57,1
Total		458,2

*Fuente:* Escobal y Valdivia 2004

Los autores concluyen lo siguiente:

- El diseño y la implementación de la mayoría de programas aún están enfocados en acciones y metas aisladas y no responden a una visión espacial de desarrollo, donde son posibles las complementariedades entre intervenciones. Solo en algunas intervenciones se puede encontrar un enfoque integrado, especialmente en aquellas financiadas por donantes internacionales.
- La medida en que los programas fortalecen a los beneficiarios durante el proceso de toma de decisiones varía entre programas. En algunos casos las metas del proyecto son conducidas por la demanda, mientras que en otros la demanda es “inducida” utilizando algunos mecanismos de validación (en otras palabras, reuniones de la comunidad en las que la oferta propuesta por algún mecanismo de planificación central se transforma en una demanda local). Además, aun cuando se hayan implementado los mecanismos de fortalecimiento, el grado de participación de las autoridades centrales es alto y deja poco margen para la toma de decisiones directa con relación a la distribución de recursos por los futuros beneficiarios.

- Finalmente, los proyectos no son evaluados sistemáticamente, hecho que dificulta medir su impacto o su viabilidad en diferentes áreas y/o tamaños de proyectos. Muy pocas veces son recogidas las líneas de base, así como son escasos los modelos de proyecto probados utilizando proyectos pilotos antes de llevarse a cabo.

*Fuente:* Escobal y Valdivia 2004.

## CONCLUSIONES

5.67 En este capítulo se ha argumentado que los estándares de vida y pobreza en las áreas rurales son producto de las estrategias generadoras de ingreso puestas en práctica por los hogares pobres y no pobres. La participación y los retornos de estas estrategias están en función de las características y las dotaciones de capital de los hogares, del acceso a los mercados, de los servicios básicos e infraestructura y de las políticas de apoyo.

5.68 También se ha mostrado que los hogares no pobres se benefician más de las inversiones públicas en los servicios básicos y la infraestructura vial porque tienen mejores dotaciones de capital y gozan de altos grados de integración del mercado. Sin embargo, las diferencias entre los hogares tienden a desaparecer cuando dos o más intervenciones públicas son realizadas simultáneamente debido a la existencia de complementariedades entre las intervenciones.

5.69 Por estas razones, una estrategia orientada a promover el crecimiento rural inclusivo debe considerar políticas dirigidas a aumentar la dotación de capital de los pobres de las áreas rurales y mejorar el acceso a los mercados, a los servicios básicos y a la infraestructura. Esta estrategia debe ser sensible a la heterogeneidad regional, ser integral a fin de incluir tanto al sector agrícola como al no agrícola, y estar espacialmente integrada para explicar las complementariedades entre las intervenciones. Pero, sobre todo, debe adaptar la naturaleza de sus intervenciones a la productividad y crecimiento económico potencial del área en consideración, invirtiendo en activos móviles cuando este potencial es bajo y en activos fijos productivos cuando su potencial es alto.

## CAPÍTULO 6 VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN<sup>51</sup>

6.1 La discusión presentada en los capítulos 4 y 5 se centró en el rol de las oportunidades económicas, o la falta de estas, como factor determinante de la pobreza. Sin embargo, la baja productividad y los bajos ingresos no son las únicas barreras que deben superar los pobres. La limitada capacidad de ahorro y acceso a los mercados financieros y a las redes de seguridad hacen a los pobres más vulnerables a los *shocks*. De manera similar, la baja movilidad social y la concentración en áreas pobremente dotadas, con un acceso deficiente a los servicios públicos, contribuyen a excluir a los pobres no solo de los beneficios del crecimiento económico actual sino también de las oportunidades sociales y económicas futuras.

6.2 Este capítulo aborda los temas de la vulnerabilidad y la exclusión. La primera sección examina la incidencia y naturaleza de los *shocks*, así como las estrategias de adaptación utilizadas por los hogares pobres y no pobres, y su efectividad. Las secciones siguientes analizan la exclusión social desde dos perspectivas diferentes. La segunda sección ve el problema a través de los lentes del tiempo, enfocándose en la movilidad social y estudiándola desde dos ángulos diferentes pero relacionados: la movilidad ocupacional y la movilidad educacional. La tercera sección considera la exclusión de los servicios e instituciones públicas.

6.3 Las principales conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Tanto los hogares pobres como los no pobres están sujetos a *shocks* y tienen posibilidades de perder sus ingresos y activos como consecuencia de estos. Para hacer frente a los *shocks*, los hogares pobres tienden a utilizar estrategias de comportamiento como incrementar la oferta laboral o reducir el gasto, mientras que los hogares no pobres tienen más posibilidades de confiar en estrategias basadas en activos, como reducir los ahorros, o estrategias basadas en el mercado, como solicitar un préstamo o hacer efectiva una póliza de seguro. Las estrategias empleadas por los pobres parecen ser menos efectivas que aquellas de los no pobres en ayudar a los hogares a superar el impacto de los *shocks*.
- La movilidad social, medida como la relación entre las características de los padres e hijos y representada por la educación y la movilidad ocupacional, es baja en el Perú. Asimismo, los recientes incrementos en la movilidad social han sido el resultado de progresos generales en el logro educativo y cambios en la estructura productiva de la economía, más que el resultado de una mayor igualdad de oportunidades educativas y económicas, y se han concentrado en el medio de la distribución (de ingresos).
- El acceso a los servicios públicos, a los que se dedica la mayor parte del gasto social, es bajo en las áreas pobres y rurales. También existen diferencias importantes y persistentes entre las poblaciones indígenas y no indígenas con relación al acceso. Además, los pobres tienen menos posibilidades que los no pobres de entrar en contacto con varias instituciones públicas, desde oficinas gubernamentales centrales y locales a bancos públicos y el sistema judicial. Estas diferencias entre los hogares pobres y no pobres, hogares indígenas y no indígenas y áreas rurales y urbanas representan retos importantes para los sectores sociales, principalmente en el contexto del actual proceso de descentralización.

### **Shocks y estrategias de adaptación**

6.4 Tanto los hogares pobres como los no pobres se encuentran sujetos a *shocks* económicos, demográficos y de otros tipos. Sin embargo, los pobres son generalmente más vulnerables frente al impacto y duración de estos *shocks* que los no pobres. En esta sección se utiliza información de la

---

<sup>51</sup> Este capítulo se basa en el trabajo realizado por el equipo del informe, y en Benavides y Valdivia 2004, Pasquier-Doumer 2002 y Benavides 2002.

ENAHO 2003 para analizar la incidencia y el impacto de los diferentes tipos de *shocks*, así como las estrategias de adaptación utilizadas por los hogares pobres y no pobres y la medida en que estas estrategias son exitosas.

### Naturaleza e incidencia de los *shocks*

6.5 Se consideran cuatro tipos diferentes de *shocks*: económico, demográfico, los causados por desastres naturales o accidentes, y otros *shocks*. Los *shocks* económicos capturan la pérdida de empleo de los jefes o cualquier otro miembro del hogar. Los *shocks* demográficos se refieren a la enfermedad o muerte de uno o más miembros del hogar, así como a los cambios en la composición del hogar (por ejemplo, abandono del jefe de hogar). Los desastres naturales comprenden los *shocks* relacionados al clima, mientras que los accidentes incluyen tanto los eventos no intencionados (por ejemplo, lesiones laborales), como delitos (por ejemplo, robo).

6.6 No existen diferencias significativas con relación a la incidencia general de los *shocks* en los hogares pobres y no pobres (véase la tabla 6.1). Aproximadamente 20 por ciento de los hogares declara haber sufrido al menos un *shock* en el año pasado. Los desastres naturales y accidentes son los *shocks* que prevalecen, los que afectan al 13 por ciento de los hogares, seguidos por *shocks* económicos y demográficos, los que afectan a 4,7 y 1,6 por ciento de hogares respectivamente.

**Tabla 6.1. La naturaleza e incidencia de los *shocks* varía con el ingreso y dependiendo del área**

	Nacional			Lima			Otro urbano			Rural		
	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo											
Al menos un <i>shock</i>	19,4	20,7	18,4	18,2	16,0	19,0	17,5	19,4	16,4	22,2	22,8	21,2
Económico <sup>A</sup>	4,7	3,9	5,4	8,1	8,1	8,1	6,0	6,9	5,4	1,1	1,0	1,2
Demográfico <sup>A</sup>	1,6	1,3	1,8	1,3	1,3	1,3	2,1	1,9	2,2	1,2	1,0	1,6
Desastres o accidentes <sup>A</sup>	13,1	15,3	11,5	9,6	7,2	10,5	9,2	10,0	8,8	19,7	20,7	18,0
Otro	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,8	1,0	0,7	0,5	0,4	0,8

<sup>A</sup> *Shocks* económicos: pérdida de empleo o cambio en el tipo/sector de empleo; *shocks* demográficos: cambios en la composición del hogar (nacimiento, muerte, matrimonio, divorcio); desastres o accidentes: *shocks* relacionados con el clima y/o accidentes (p. e. accidente laboral, crimen).

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.7 Sin embargo, una vez que se toma en cuenta la naturaleza de los *shocks*, existen algunas diferencias entre las áreas y entre los hogares pobres y no pobres. Los *shocks* económicos prevalecen en las áreas urbanas, mientras que los desastres naturales son más frecuentes en las áreas rurales. Esto se debe a que los hogares urbanos dependen relativamente más de los mercados laborales y los hogares rurales dependen relativamente más de las actividades agrícolas para vivir.

6.8 Además, en las áreas urbanas y rurales los hogares no pobres tienen más posibilidades de sufrir *shocks* económicos, mientras que los hogares pobres tienen más posibilidades de experimentar desastres naturales y accidentes. Esto se debe a dos factores. Primero, los hogares no pobres tienden a concentrarse en el sector formal de la economía y, por lo tanto, son susceptibles a las temporadas de desempleo y a la pérdida de beneficios laborales que esto implica, mientras que los hogares pobres generalmente confían en fuentes de ingreso informales (véase la tabla 6.1). Segundo, los pobres tienden a residir en áreas que son más propensas a estos tipos de *shocks* o, lo que es más probable, en áreas que no cuentan con la infraestructura apropiada para hacer frente a los *shocks*. Por ejemplo, las barriadas en las áreas urbanas son altamente susceptibles de inundación en el caso de una lluvia fuerte, debido a la falta de un adecuado sistema de alcantarillado y desagüe. Esto se ilustra por la gran incidencia de este tipo de *shocks* entre los

hogares pobres en las áreas marginales de Lima o conos (véase la tabla 6.2). De manera similar, los pobres en las áreas rurales son vulnerables a pérdidas causadas por erosión o deslizamientos de tierra debido a que, por lo general, sus propiedades están ubicadas en lugares con mayor desventaja y divididas en pequeños terrenos independientes, lo que hace difícil emprender inversiones preventivas como construir terrazas y muros de contención.

**Tabla 6.2. La incidencia de los shocks es mayor entre los hogares pobres en las áreas urbano marginales y entre aquellos que el jefe de hogar es mujer**

	Lima - Centro		Lima - Conos		Jefe de hogar mujer	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo					
Al menos un <i>shock</i>	13,3	18,6	19,8	18,3	25,3	20,4
Económico <sup>A</sup>	8,2	9,4	5,7	8,0	5,0	5,7
Demográfico <sup>A</sup>	0,0	1,2	1,7	2,4	5,7	5,4
Desastres o accidentes <sup>A</sup>	5,5	8,9	13,5	8,6	15,0	9,6
Otro	0,0	0,2	0,0	0,4	0,5	0,3

<sup>A</sup> *Shocks* económicos: pérdida de empleo o cambio en el tipo/sector de empleo; *shocks* demográficos: cambios en la composición del hogar (nacimiento, muerte, matrimonio, divorcio); desastres o accidentes: *shocks* relacionados con el clima y/o accidentes (p. e. accidente laboral, crimen).

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.9 De manera más formal, el rol que el sector de empleo y el acceso a infraestructura juegan en la explicación sobre la variación en la susceptibilidad a los *shocks* se confirma cuando se estima la probabilidad de sufrir un *shock* particular en función de las características de los hogares utilizando el análisis regresivo. Las tasas de informalidad de los hogares están negativamente correlacionadas con la probabilidad de sufrir un *shock* económico, mientras que el acceso a los servicios de agua, electricidad y saneamiento reduce la probabilidad de sufrir un *shock* causado por un desastre natural.

6.10 Finalmente, tanto los hogares pobres y no pobres que tienen como jefe de hogar a una mujer parecen ser más vulnerables a los *shocks* que los que tienen a un hombre como jefe de hogar, independientemente del estado de sus ingresos. Sin embargo, surge la pregunta de si podría haber sido un *shock* el que ocasionó que el hogar sea dirigido por una mujer y no al revés. Esto es particularmente plausible en el caso de los *shocks* demográficos, que podrían explicar la ausencia o incluso la muerte del anterior jefe (hombre) del hogar. Debido a que no se cuenta con información con relación a la situación de los hogares *al momento* del *shock*, no se puede descartar esta posibilidad.

### El impacto de los shocks

6.11 Los *shocks* pueden tener un impacto negativo en los ingresos, el patrimonio y los bienes, o en ambos, dependiendo de su naturaleza y severidad. Tanto en las áreas urbanas como rurales, las pérdidas de ingresos son más frecuentes después de *shocks* económicos, mientras que las pérdidas de patrimonio y bienes son más comunes después de un desastre natural o un accidente (véase la tabla 6.3).

6.12 Porcentajes similares de hogares pobres y no pobres declaran haber sufrido pérdidas de ingresos y patrimonio después de un *shock*. Sin embargo, esto no es una indicación de que el impacto de estos *shocks* es el mismo para ambos tipos de hogares, ya que no se cuenta con información sobre los montos reales perdidos, e incluso si las pérdidas fueran similares en magnitud, su impacto sobre los hogares pobres sería relativamente más severo dado que sus ingresos son más cercanos a los niveles de subsistencia y que tienen pocos bienes. Esto se reafirma con la evidencia presentada en el capítulo 3 sobre los determinantes de flujos de entrada y salida de la pobreza y, en particular, sobre el rol que jugaron los *shocks* económicos y demográficos en explicar la entrada a la pobreza (transitoria).

## Enfrentando los *shocks*: estrategias y efectividad

6.13 La mayoría de los hogares que sufren un *shock* que da como resultado la pérdida de ingresos o patrimonio tratan activamente de hacerle frente utilizando ahorros y activos, solicitando un préstamo o haciendo efectiva una póliza de seguros, incrementando la oferta laboral o reduciendo los gastos. La elección de una estrategia particular depende de diversos factores, que van desde la capacidad de ahorro de los hogares antes del *shock* hasta su capacidad para acceder a mercados financieros o reducir los gastos. A su vez, estos factores se relacionan tanto con los niveles de ingreso como con el área de residencia, por lo que se observan diferencias significativas entre las estrategias utilizadas por los hogares pobres y los no pobres en las áreas urbanas y rurales.

**Tabla 6.3. Las pérdidas de ingreso son más frecuentes después de *shocks* económicos y las pérdidas de riqueza son más comunes después de un desastre natural**

	Económico		Demográfico		Desastres/Accidentes		Otro	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo (condicional a haber sufrido un <i>shock</i> )							
<b>Nacional</b>								
Pérdida de ingreso	89,0	86,1	71,5	65,5	50,2	52,1	64,5	66,1
Pérdida de riqueza/activos	2,5	1,7	4,3	5,2	26,0	25,5	4,9	16,4
Ambas	7,5	10,5	10,4	15,0	19,1	13,9	18,2	8,8
Ninguna	0,9	1,8	13,9	14,3	4,7	8,5	12,4	8,7
<b>Área urbana</b>								
Pérdida de ingreso	88,1	86,3	74,9	65,6	61,0	52,8	78,4	68,1
Pérdida de riqueza/activos	2,8	1,7	2,6	4,1	23,1	24,5	0,8	22,4
Ambas	8,4	10,2	11,2	13,9	9,0	11,8	8,7	3,5
Ninguna	0,8	1,9	11,3	16,4	6,9	10,9	12,1	6,0
<b>Área rural</b>								
Pérdida de ingreso	94,6	82,2	66,3	65,2	46,2	50,9	41,1	62,5
Pérdida de riqueza/activos	1,2	1,8	6,8	9,4	27,0	27,2	11,8	5,1
Ambas	2,4	16,1	9,1	19,3	22,9	17,7	34,0	18,8
Ninguna	1,8	0,0	17,8	6,1	3,9	4,3	13,1	13,7

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.14 Los hogares pobres tienen más posibilidades de gastar todos sus ingresos y, por consiguiente, ahorrar menos que los hogares no pobres. Por el contrario, los hogares no pobres hacen uso más frecuente de sus propios ahorros y de préstamos para financiar y disminuir sus gastos con el tiempo (véase la tabla 6.4).

**Tabla 6.4. Los hogares pobres ahorran menos y tienen un acceso más limitado a los mercados financieros que los no pobres**

	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
	Porcentaje de hogares en el grupo			
Logra ahorrar	2,0	3,0	6,3	4,2
Gasta todo su ingreso	77,5	68,5	64,8	69,1
Necesita gastar sus ahorros	5,1	5,2	8,2	6,5
Financia consumo con préstamos	15,4	23,2	20,7	20,2

Nota: las celdas sombreadas indican que los niveles son significativamente diferentes al 5 por ciento de los del grupo inmediatamente superior en ingresos.

Fuente: Herrera 2002.

6.15 Por lo tanto, los hogares pobres tienden a incrementar la oferta laboral y reducir los gastos luego de sufrir un *shock*, mientras que los hogares no pobres tienen más posibilidades de utilizar sus activos existentes o recurrir a mercados financieros, ya sea solicitando un préstamo o haciendo efectiva una póliza de seguro. Además, los pobres tienen una probabilidad ligeramente más alta de recibir asistencia, especialmente en el caso de un desastre natural, a diferencia de los no pobres, aunque la importancia relativa de esta estrategia es muy pequeña comparada con aquellas basadas en respuestas de comportamiento en el nivel de hogares (véase la tabla 6.5).

6.16 Las diferencias entre las estrategias utilizadas por los hogares pobres y los no pobres se encuentran más marcadas en las áreas urbanas que en las rurales. Ello se debe al hecho de que los mercados financieros, a los que recurren los no pobres de manera más frecuente que los pobres, se desarrollan más en el primer caso. La existencia de mercados financieros más desarrollados podría también explicar por qué el uso de préstamos y seguros es más frecuente en las áreas urbanas, tanto entre los hogares pobres como en los no pobres, mientras que los cambios en la oferta laboral y el gasto son más comunes en las áreas rurales (véase la tabla 6.5).

**Tabla 6.5. Las estrategias de adaptación varían con el ingreso y el área de residencia**

	Económico		Demográfico		Desastres/Accidentes		Otro	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo (condicional a haber sufrido un <i>shock</i> )							
<b>Nacional</b>								
Redujo ahorros/vendió activos	20,3	27,6	18,9	24,8	14,7	18,1	29,1	14,9
Recibió préstamo/seguro	16,7	20,3	20,7	31,2	10,6	17,8	23,7	24,0
Incrementó oferta laboral del hogar	44,2	37,0	50,3	39,1	22,9	25,2	34,6	26,1
Recibió asistencia	0,6	0,8	0,0	0,0	3,2	1,9	1,8	0,0
Redujo consumo	20,4	17,1	5,6	9,9	11,9	8,2	14,6	16,2
Otro	5,2	7,8	5,0	6,6	5,1	8,0	16,4	12,9
Nada	9,0	10,4	11,3	14,8	42,0	31,9	10,3	22,6
<b>Urbana</b>								
Redujo ahorros/vendió activos	18,5	28,7	19,8	26,5	17,2	17,1	35,8	12,9
Recibió préstamo/seguro	27,1	16,6	16,9	23,2	23,5	24,1	16,8	17,3
Incrementó oferta laboral del hogar	43,1	37,0	55,3	39,7	24,2	22,8	31,8	21,1
Recibió asistencia	0,0	0,3	0,0	0,4	3,0	1,7	3,4	0,0
Redujo consumo	14,8	19,6	14,1	11,3	8,4	8,4	12,6	18,7
Otro	6,0	6,2	4,2	7,9	7,7	9,0	20,6	10,3
Nada	10,9	9,3	6,7	14,2	28,8	27,7	19,0	25,0
<b>Rural</b>								
Redujo ahorros/vendió activos	19,6	17,3	27,7	18,6	13,8	19,5	41,9	9,6
Recibió préstamo/seguro	6,0	22,2	26,3	18,0	6,0	9,2	10,6	19,0
Incrementó oferta laboral del hogar	46,6	42,7	34,0	38,1	22,4	27,3	29,2	24,3
Recibió asistencia	4,1	0,0	0,0	0,0	3,3	1,6	4,8	0,0
Redujo consumo	21,3	13,1	7,6	8,6	13,2	9,2	10,8	19,3
Otro	6,2	4,5	3,3	10,1	4,1	7,7	24,5	6,5
Nada	16,0	15,6	13,4	12,7	46,6	36,9	26,9	24,8

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.17 Dadas estas diferencias, surge entonces la siguiente pregunta: ¿cuán efectivas son las estrategias puestas en práctica por los hogares pobres y los no pobres para hacer frente al impacto de los *shocks*? La

información sugiere que, independientemente de la naturaleza del *shock*, los hogares no pobres parecen ser más efectivos en superar sus consecuencias que los hogares pobres. Un porcentaje más elevado de hogares no pobres declara haber superado ya el *shock* o espera superarlo en los próximos seis meses. Por el contrario, relativamente más hogares pobres informan que les tomará más de doce meses volver a los niveles de bienestar de antes del *shock* o, más dramáticamente, que nunca podrán recuperarse del *shock* (véase la tabla 6.6).

**Tabla 6.6. Los hogares pobres son menos efectivos en superar el impacto de los *shocks***

	Menos de 6 meses	Entre 6 y 12 meses	Más de 12 meses	Nunca	No sabe	Estaba resuelto
	Porcentaje de hogares que sufrieron cada <i>shock</i> (condicional a haber sufrido un <i>shock</i> )					
<b>Pobre</b>						
Económico	17,7	10,3	15,8	9,0	35,0	12,2
Demográfico	14,4	13,1	19,0	12,3	30,1	11,1
Desastre	4,2	7,3	16,3	33,7	24,4	14,1
Otro	ND	24,0	18,2	20,6	26,0	11,2
<b>No pobre</b>						
Económico	19,1	16,7	14,4	10,8	23,4	15,7
Demográfico	10,1	9,4	23,5	8,4	24,4	23,9
Desastre	7,3	8,6	15,8	18,3	23,5	26,3
Otro	11,2	13,3	10,8	10,5	37,0	16,9

ND: no disponible.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.18 Las diferencias en efectividad se encuentran particularmente marcadas en el periodo subsiguiente a un desastre natural, sugiriendo que la pérdida de patrimonio y activos tiene un carácter irreversible para los pobres, una idea que es compatible con la casi nula capacidad de ahorro de estos últimos.

6.19 Las diferencias en la efectividad de las estrategias de adaptación seleccionadas por los hogares pobres y no pobres son el resultado de dos factores. Primero, la naturaleza de las estrategias utilizadas por ambos grupos es diferente. Los hogares pobres tienden a confiar más en estrategias que requieren cambios de conducta inmediatos (trabajo y gasto), mientras que los hogares no pobres minimizan tales cambios utilizando mercados financieros y activos. Segundo, existen límites para la efectividad de las estrategias de conducta utilizadas por los pobres, ya que los individuos solo pueden trabajar un número determinado de horas y es difícil llevar el gasto a niveles por debajo de la subsistencia. Los hogares más cercanos a estos límites al momento del *shock* encontrarán más difícil superar sus efectos. Debido a que estos hogares tienden a ser los más necesitados, esto crea un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad.

6.20 Finalmente, es importante notar que si bien el análisis de los *shocks* y las estrategias de adaptación se ha centrado en el impacto de los *shocks* sobre las variables monetarias (ingresos y activos) y en las estrategias de adaptación basadas en los hogares, los *shocks* pueden tener y de hecho tienen un efecto en otros resultados, como resultados en educación y salud. Las siguientes dos secciones exploran el impacto de los *shocks* en los resultados no monetarios, prestando particular atención a las diferencias entre personas indígenas y no indígenas, y el rol del capital social en brindar seguros contra *shocks*.

### **Impacto no monetario de los *shocks* económicos**

6.21 Esta sección resume las conclusiones de tres estudios recientes sobre el impacto de la crisis económica en los resultados de capital humano (Schady 2004, y Paxson y Schady 2004) y las diferencias de este impacto entre los grupos indígenas y los no indígenas (Benavides y Valdivia 2004).

6.22 **Impacto de la crisis económica en la educación.** Schady (2004) utiliza información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida en el Perú (ENNIV) para analizar el efecto de la crisis económica del periodo 1988-1992 en la educación de los niños, medida como asistencia a la escuela. La información cubre las áreas urbanas (se limitó la cobertura de las áreas rurales en 1991 debido al terrorismo) y se expande al periodo antes de la crisis (1985-86), la crisis (1991) y el periodo subsiguiente (1997). La ENNIV incluye información detallada sobre las características de los hogares, logro educativo, años de estudios escolares completados y situación de empleo actual.

6.23 Schady (2004) encuentra que la asistencia se mantuvo estable entre los diferentes grupos de ingreso y que la fracción de niños que combinó el colegio con el trabajo se redujo significativamente durante la crisis, en particular entre los niños mayores. El porcentaje de niños de 12 a 17 años que trabajaban y asistían al colegio en 1991 fue de 12 por ciento, comparado con el 31 por ciento en 1985-86 y 20 por ciento en 1997. Además, el autor halla que las tasas más bajas de empleo de menores se traducen en niveles más altos de educación con el tiempo. Los niños expuestos a la crisis tienen un promedio de entre 0,1 y 0,2 más años de escolaridad, y el número promedio de años de estudio para una edad determinada se incrementaba con el número de años de exposición a la crisis.

6.24 ¿Cuál es la explicación para estos patrones? Schady (2004) sostiene que la disminución observada en el trabajo de niños y jóvenes es el resultado de una disminución en el costo de oportunidad de escolaridad para estos grupos, asociada con la caída de salarios reales generada por la crisis. La evidencia que presenta sugiere que los niños alternan entre el empleo y los estudios en respuesta a los cambios en los salarios: aquellos que no combinaron el trabajo con el estudio durante los años de crisis pueden haber tenido más posibilidades de centrar sus esfuerzos en el colegio y, consecuentemente, realizar adecuados progresos en sus calificaciones.

6.25 Schady (2004) concluye que si bien las crisis macroeconómicas tienen serias consecuencias para el bienestar del hogar, en el caso del Perú se demuestra que no siempre afectan negativamente a la educación. Estas conclusiones muestran la necesidad de realizar otras investigaciones para entender por qué la crisis macroeconómica lleva a un deterioro en los resultados educativos en algunos países y no en otros, así como su impacto en la calidad de la escolaridad.

6.26 **Impacto de la crisis económica en la salud infantil.** Para examinar el efecto de la crisis peruana en la salud infantil y en la mortalidad infantil, Christina Paxson y Norbert Schady (2004) utilizan información de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 1986, 1991-92, 1996 y 2000. Las ENDES son representativas del ámbito nacional y las mujeres de la muestra van desde los 15 a los 49 años de edad. Las encuestas incluyen preguntas sobre la fecha de nacimiento, estado civil actual y la fecha de defunción (en caso de fallecimiento) de todos los niños alguna vez nacidos de las encuestadas. Asimismo, contienen información sobre las circunstancias que rodean los nacimientos de niños de 59 meses de edad o menos y, para los niños vivos, altura y peso, así como información sobre el rango de las características sociodemográficas de los hogares, incluyendo estatus urbano, educación materna, características de las viviendas y posesión de bienes duraderos. Los autores complementan las ENDES con información administrativa sobre los gastos de salud e información de gastos desde 1985-86 y 1991.

6.27 Paxson y Schady (2004) muestran que la mortalidad infantil se incrementó en forma brusca aproximadamente en 1990 en todo el país. Este incremento empieza con niños nacidos en la segunda mitad de 1989 y alcanza su nivel más alto con niños nacidos en la primera mitad de 1990, subiendo en casi 2,5 puntos porcentuales (en otras palabras, de 50 a 75 por cada 1.000 nacimientos), o aproximadamente 17.184 muertes infantiles. Los autores estiman también la elasticidad de la mortalidad infantil con relación al PBI per cápita en -0,973 ( $t=2,92$ ), sugiriendo que la mortalidad y el PBI per cápita estuvieron inversamente relacionados al momento de la crisis.

6.28 Si bien la información disponible no permite una identificación detallada de las causas del incremento observado en la mortalidad, los autores documentan un colapso en los gastos públicos en salud durante el periodo de crisis, lo que posiblemente condujo a las importantes disminuciones en la utilización de la atención médica observadas durante los años en los que la crisis fue más profunda. Al mismo tiempo, aparentemente los hogares protegieron más los gastos en alimentación, posiblemente sacrificando otros gastos en artículos importantes para la salud infantil, como la atención médica y los medicamentos. Paxson y Schady (2004) no encuentran ninguna evidencia de que el incremento en la mortalidad infantil se haya debido a cambios en la composición de las mujeres que daban a luz (en otras palabras, su edad, el nivel de educación y urbanización), brotes de enfermedades contagiosas o terrorismo.

6.29 Los autores concluyen que sería importante realizar estudios sobre la fiabilidad de diferentes fuentes de información de mortalidad y sobre la importancia de los cambios en los ingresos y gastos del hogar con relación a los cambios en los gastos públicos en salud y otros servicios, a fin de diseñar políticas orientadas a proteger a los niños durante las crisis macroeconómicas.

6.30 **Impacto diferencial de la crisis sobre los resultados de capital humano entre grupos indígenas y no indígenas.** Benavides y Valdivia (2004) reproducen el análisis de Shady y Paxson de manera separada para los grupos indígenas y no indígenas y encuentran que el impacto de la crisis en los resultados de salud infantil fue significativamente más fuerte entre los hogares quechuahablantes y aimarahablantes, sugiriendo que estos grupos son más vulnerables a los *shocks*.

### *Capital social como una estrategia de adaptación*

6.31 La discusión sobre *shocks* y estrategias de adaptación se ha centrado en el rol de los ingresos y el patrimonio como instrumentos potenciales que los hogares pueden utilizar para superar el impacto de los *shocks*. Ahora se centra en el rol que la relación social, o capital social, puede jugar tanto como una estrategia de adaptación como un peldaño para salir de la pobreza.

6.32 La literatura sobre este tema ha identificado dos tipos diferentes de relaciones sociales: cercanas y lejanas (o fuertes y débiles). El primer tipo se refiere a las relaciones construidas alrededor de las asociaciones vecinales y/o programas sociales de base en el ámbito local (por ejemplo, Comedores Populares en el Perú). Los hogares que se comprometen en estas relaciones tienden a tener características similares y residir uno al lado del otro. Como resultado, sus niveles de ingreso están correlacionados y tienen más posibilidades de sufrir crisis comunes, las que pueden debilitar su capacidad de ayudarse uno al otro en presencia de una crisis. Por lo tanto, se cree que estas relaciones brindan un apoyo cotidiano en lugar de brindar un seguro contra *shocks* no idiosincrásicos. Por el contrario, el segundo tipo de relaciones se refiere a asociaciones con una membresía más mixta, como clubes deportivos o partidos políticos. La heterogeneidad más alta minimiza la probabilidad de *shocks* correlacionados, y se espera que genere nuevas y más amplias oportunidades para la diversificación.

6.33 Al menos 50 por ciento de todos los hogares peruanos declaran tener miembros que pertenecen al menos a una asociación. Además, las denominadas relaciones de capital social “fuertes” son más comunes que las “débiles”. El 40 por ciento de todos los hogares informa estar asociado a una organización “fuerte”, comparado con el 26 por ciento que declara estar asociado a una “débil” (véase la tabla 6.7).

**Tabla 6.7. Es más probable que los pobres participen en relaciones sociales “fuertes” de capital que los no pobres**

	Nacional			Urbana			Rural		
	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo								
<b>Participantes en:</b>									
Al menos una asociación	50,3	60,3	42,6	44,6	49,6	41,8	70,7	74,0	64,6
Cultura y deportes	7,6	5,1	9,6	9,2	6,6	10,6	6,5	5,2	8,9
Vecindad	14,9	18,1	12,3	10,7	10,6	10,8	26,1	25,8	26,7
Profesional / Sindicatos	6,0	2,3	8,9	9,9	4,7	13,0	2,1	1,1	4,0
Programas sociales	27,0	40,7	16,3	18,7	30,5	11,9	45,2	50,9	34,7
Otro	10,9	16,3	6,8	6,6	8,6	5,5	22,3	25,5	16,5
<b>Naturaleza de la asociación:</b>									
Fuerte	41,9	58,9	28,6	29,4	41,1	22,7	71,3	76,7	61,4
Débil	24,6	23,7	25,3	25,7	19,9	29,1	30,9	31,8	29,4

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.34 Sin embargo, existen diferencias importantes entre las áreas urbanas y rurales y entre los hogares pobres y no pobres. El nivel de asociación es por lo general más alto en las áreas rurales, particularmente en organizaciones “fuertes”. De manera similar, los hogares pobres muestran tasas de participación generales más altas en organizaciones sociales que los ricos, particularmente en organizaciones “fuertes” y en áreas urbanas (véase la tabla 6.7).

6.35 En resumen, parece haber más capital social representado por asociación de varios grupos entre los hogares pobres que entre los hogares no pobres. Estos grupos pueden ser capaces de brindar apoyo en el caso de un *shock* específico para un hogar como un episodio de enfermedad, una muerte o la pérdida de empleo. Sin embargo, no pueden brindar apoyo o seguro frente a un *shock* común como un desastre natural o una desaceleración económica.

### Implicancias de política

6.36 En esta sección se ha dicho que los pobres son más vulnerables a los *shocks* y menos eficaces para superarlos que los no pobres debido a su limitada capacidad para ahorrar y para acceder a mercados financieros y redes de seguridad. En consecuencia, las intervenciones dirigidas a disipar estas limitaciones pueden ser de gran beneficio para romper el círculo vicioso de gran pobreza y gran vulnerabilidad. Estas intervenciones deben tomar en cuenta la naturaleza de los *shocks* a los que están expuestos los pobres, particularmente si son idiosincrásicos o comunes a un área o grupo específico, y las implicancias que esto tiene para las oportunidades de cobertura conjunta de riesgos. También deben designarse de manera que apoyen a los pobres sin hacerlos dependientes. Más adelante se propone una serie de intervenciones de ese tipo que pueden aplicarse tanto en las áreas urbanas como rurales.

### Aumentar la capacidad de ahorro de los pobres

6.37 Ahorrar es difícil para los hogares pobres en razón de sus necesidades diarias y sus escasos recursos. Además, sus patrones de acumulación por lo común no son óptimos, debido a su limitado acceso a los mercados financieros y la naturaleza a menudo inapropiada de los instrumentos financieros disponibles para ellos. Por lo tanto, permitir a los pobres que se ayuden a sí mismos requerirá intervenciones dirigidas a: (i) ampliar su base de activos y (ii) incrementar el acceso a los servicios e instrumentos financieros entre los pobres.

6.38 Ayudar a los pobres a ampliar su base de activos requerirá, entre otros factores:

- **Un incremento en el ingreso disponible de los hogares.** La acumulación de cualquier tipo exige que los ingresos excedan las necesidades básicas del hogar. Un primer paso hacia el incremento de los ahorros es aumentar el ingreso, sea en la forma de mayor ingreso laboral o en la forma de transferencias. Ya se ha presentado en los capítulos 4 y 5 una serie de intervenciones dirigidas a incrementar la productividad y ganancias de los pobres de las áreas urbanas y los pobres de las áreas rurales respectivamente.

En materia de transferencias, es posible utilizar los programas vigentes o desarrollar otros nuevos más apropiados para la meta específica que se tiene en mente. Las transferencias públicas actuales son insuficientes para brindar un alivio significativo de la pobreza debido a su bajo nivel y distribución regresiva.<sup>52</sup> Una opción alternativa es seguir los pasos de otros países de dentro y fuera de la región que han tenido experiencias muy positivas con programas de transferencia de efectivo condicional (por ejemplo, México con Oportunidades; Brasil con Bolsa Escola; Argentina con Jefes y Jefas; Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano). Estos programas cumplen el doble objetivo de aliviar la pobreza a corto plazo y promover inversiones de capital humano a mediano plazo. El Gobierno del Perú actualmente está considerando la creación de un Programa de Transferencia Condicional de Efectivo, Pro-Perú (véase el recuadro 6.1).

- **Un incremento en la comercialización de viviendas y tierras.** La vivienda y la tierra son los bienes más valiosos que poseen los pobres, pero por lo general son de poco uso en el caso de un *shock* debido a sus bajos niveles de comercialización. Un incremento en el acceso a viviendas adecuadas en las áreas urbanas y promover la adjudicación de títulos de propiedad de viviendas y tierras tanto en las áreas urbanas como rurales permitiría que los hogares pobres los utilicen como garantía para créditos en caso de ser necesario. La adjudicación de títulos de propiedad también será de gran beneficio para activar lo que son actualmente mercados de viviendas y tierras muy poco activos, especialmente en las áreas rurales, y por lo tanto, para incrementar el valor de estos bienes cuando se requiera liquidez.

**Recuadro 6.1. ¿Se encuentra listo el Perú para un programa de transferencia condicional de efectivo?  
Algunas observaciones sobre Juntos**

El Gobierno del Perú ha propuesto recientemente la creación de un nuevo Programa de Transferencia Condicional de Efectivo (TCE), conocido como Pro-Perú. Las TCE han sido utilizadas ampliamente y con éxito en otros países de dentro y fuera de la región para promover el alivio de la pobreza a corto plazo y la acumulación de capital humano a largo plazo. Dos buenos ejemplos de estos programas son Oportunidades en México y Bolsa Escola en Brasil.

El programa pagará a los hogares beneficiarios aproximadamente 100 soles (o cerca de 30 dólares estadounidenses) mensuales condicionados a la asistencia de los hijos a la escuela, a los centros de salud para chequeos periódicos y/o el cumplimiento de un adecuado consumo y uso de complementos nutricionales. El programa atenderá a las familias con niños menores de 14 años de edad que residen en las comunidades rurales pobres en 110 distritos seleccionados (que se incrementará a 320 durante 2006). Se identificará a las comunidades pobres utilizando información sobre pobreza, necesidades básicas insatisfechas, malnutrición crónica y violencia social. A continuación se discuten algunos temas importantes que el Gobierno del Perú debe considerar sobre la posibilidad y oportunidad de implementar Juntos. En particular, se pone énfasis en los temas de cobertura y sectores objetivo, objetivos y financiamiento del programa.

<sup>52</sup> El INEI (2002b) informa que en 2001 la pobreza se habría incrementado de 54,8 a 55,4 por ciento en ausencia de transferencias públicas de efectivo. De manera similar, Tesliuc (2005) argumenta que en 2003 la pobreza se habría incrementado de 54,7 a 55,2 por ciento en ausencia de transferencias públicas en forma de programas de alimentación y nutrición.

**Cobertura y selección del sector objetivo.** Se espera que el programa atienda a 2,5 millones de personas en todo el país. En 2003, de una población de aproximadamente 27 millones, 6 millones de peruanos vivían en extrema pobreza y otros 9 millones en pobreza aunque no extrema. Esto implicaba que el programa, en caso de tener clara su población objetivo, cubriría al 30 por ciento de los que viven en extrema pobreza y 15 por ciento de todos los pobres.

**Objetivos.** Los principales objetivos de Juntos serían el alivio de la pobreza a corto plazo y la acumulación de capital humano a largo plazo a través de una mayor escolaridad y acceso a atención médica básica. El primer objetivo parece ser relevante en vista de que el acceso a la protección social es muy limitado y distribuido de modo desigual. Pero el segundo objetivo presenta algunas dificultades. Con relación a la educación primaria, el problema es la calidad más que la cobertura y el programa haría poco para resolverlo. Asimismo, ya existen otros programas sociales que promocionan la asistencia al colegio, como el Desayuno Escolar. Finalmente, si bien la cobertura es un problema en educación inicial y secundaria, incrementarla requeriría intervenciones importantes en la forma de construcción de colegios y disposición de maestros, que no se han presupuestado.

Lo mismo se puede decir respecto a la salud, pues la distancia al centro de salud más cercano y la deficiencia de los servicios brindados, más que la falta de demanda, parecen ser las principales limitaciones al acceso (véase una discusión sobre el punto más adelante en este capítulo). Además, las tasas de vacunación no constituyen un problema y, al igual que en el caso de la educación, existen otros programas para incrementar la demanda de atención médica básica del hogar, como PACFO.

Con esto no se quiere decir que el programa no sea necesario, sino que sus objetivos deben ser claramente definidos de acuerdo con las necesidades sectoriales vigentes y en coordinación con los programas existentes, y que, cuando estos objetivos requieran intervenciones de apoyo suplementario, deben presupuestarse recursos adicionales.

**Financiamiento.** El gasto social en el Perú —5 por ciento del PBI— es bajo comparado con el promedio de la región, y la protección social para los pobres es casi inexistente. En ese sentido, un programa como Juntos podría llenar un importante vacío. Lamentablemente, la disponibilidad fiscal para financiar esta iniciativa es pequeña. Otorgar cobertura a 100 mil hogares durante la primera fase del programa costaría 10 millones de nuevos soles por mes, es decir, 120 millones de nuevos soles o 40 millones de dólares estadounidenses por año. De manera similar, dar cobertura a 2,5 millones de personas, o 532 mil hogares, costaría 53 millones de nuevos soles por mes, es decir, 636 millones de nuevos soles o 212 millones de dólares estadounidenses por año. Estas cifras son equivalentes a 8 y 44 por ciento del presupuesto de protección social de 2004 respectivamente, y a 1 y 5 por ciento del presupuesto general del sector social. A esto es necesario añadirle los costos de organización y administración, así como del desarrollo y mantenimiento apropiado de herramientas para la selección del objetivo.

El presupuesto de Juntos para el año 2006 es de 300 millones de nuevos soles, 30 por ciento de los cuales serán transferidos a los sectores educación y salud para asegurar una adecuada provisión del servicio a los beneficiarios del programa. Dado que los objetivos del programa coinciden en parte con los de otros programas vigentes, sería importante reconocer que llevar adelante Juntos puede implicar que otros programas disminuyan a escala o sean redirigidos para evitar coincidencias e ineficiencias.

**Otros riesgos.** Finalmente, es preciso señalar que el desarrollo de un programa de TCE requiere un planeamiento cuidadoso y amplias discusiones sobre su cobertura y objetivos, así como de las reglas para elegir a los beneficiarios. Si el Gobierno del Perú está comprometido con la implementación de Juntos no debe permitir que la proximidad de las elecciones nacionales y la presión acumulada por más medidas populistas pongan en peligro este proceso. Para ello, deberá poner a discusión una propuesta que describa las características y la estrategia de implementación de Juntos de manera clara, y asegure que la selección de beneficiarios y el programa funcionen de manera transparente y de acuerdo con el criterio más aceptado.

6.39 Incrementar el acceso a servicios e instrumentos financieros entre los pobres requerirá, entre otros factores:

- **Superar la brecha existente entre los pobres y el sistema bancario.** Esta brecha se podría eliminar incrementando los servicios de cajeros automáticos en las áreas pobres y brindando programas de educación financiera a los hogares pobres. También podría lograrse un mayor contacto entre los hogares pobres y los sistemas bancarios canalizando los pagos de los programas sociales a través de los bancos, como se hace en el Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano, por ejemplo.

- **Crear instrumentos financieros que atiendan a los pobres.** Se podrían ofrecer cuentas de ahorro que generen menos rentabilidad pero que no requieran un saldo mínimo, o desarrollar instrumentos basados en la comunidad como esquemas de ahorro y crédito rotativos.

6.40 Al momento de diseñar y poner en práctica las intervenciones aquí discutidas hay que tener presente que sus beneficios pueden variar entre los grupos, e incluso entre los hogares pobres. Por ejemplo, dada su capacidad limitada de ahorro, quienes viven en extrema pobreza tienen más posibilidades de beneficiarse de las intervenciones dirigidas a incrementar su base de activos que de aquellas orientadas a incrementar el acceso a los sistemas bancarios y financieros. Por el contrario, los pobres que no viven en extrema pobreza tienen más posibilidades de beneficiarse de los accesos a herramientas financieras que les permitan ahorrar de manera rentable y al mismo tiempo mantener cierto grado de liquidez.

### **Incremento en el acceso a seguros y créditos entre los pobres**

6.41 Los pobres están más expuestos al riesgo que los no pobres debido a que tienen un acceso muy limitado o no tienen acceso a seguros o créditos. Por ello, tienden a ahorrar en activos líquidos que pueden ser rápidamente recuperados en caso de un *shock* pero que dejan muy poco rendimiento. Incrementar el acceso a los seguros y créditos entre los pobres, así como brindarles oportunidades de ahorro rentables, puede ser una manera efectiva de ayudarlos a sobrellevar los *shocks*.

6.42 Este apartado se centrará en el tema del seguro, pues en los capítulos 4 y 5 se discutieron las opciones de política dirigidas a incrementar el acceso a créditos entre los pobres de áreas urbanas y rurales. Al hacerlo, se distingue entre intervenciones que tienen por objetivo garantizar un nivel mínimo de ingreso para los hogares pobres (seguro de ingreso), e intervenciones dirigidas a sobrellevar las pérdidas de activos asociadas con desastres naturales (seguro catastrófico).

6.43 El mejor acceso a seguros requerirá, entre otros factores:

- **Incrementar el acceso al seguro de ingresos.** El seguro de ingreso puede darse en forma de programas asistenciales de trabajo para el gobierno —A Trabajar es un ejemplo en el Perú—, o como pensiones no contributivas en el caso de individuos mayores o discapacitados, una opción cuya sostenibilidad fiscal tendría que ser examinada cuidadosamente antes de su implementación. La participación de compañías de seguro en la provisión de este servicio a los pobres puede resultar engorrosa, en la medida en que requiere una evaluación cuidadosa de los riesgos específicos que los pobres enfrentan y de su voluntad de pagar, pero no imposible.
- **Seguro contra catástrofes.** Los hogares pobres pueden acceder a seguros contra catástrofes a través del gobierno o a través de proveedores privados. En el primer caso, los gobiernos pueden buscar seguros en mercados internacionales y, si ocurre un *shock*, canalizar los fondos brindados por la póliza de seguro a las áreas afectadas. Si bien la provisión de seguros por desastre por parte del sector privado es bastante común en los países desarrollados y entre los hogares adinerados, los acuerdos irregulares, la falta de vivienda y de títulos de propiedad y las viviendas en condiciones desfavorables hacen difícil que los pobres puedan asegurarse. Sin embargo, existen experiencias exitosas al respecto en áreas urbanas, como la de Manizales en Colombia,<sup>53</sup> que pueden dar lecciones interesantes.

<sup>53</sup> Las autoridades locales han firmado un contrato con una compañía de seguros que permite a cualquier residente comprar una cobertura de seguro a través del sistema de recolección de impuestos municipales. El contrato de seguro tiene un precio competitivo y está diseñado para que la compañía de seguros tenga una relación directa contractual con los contribuyentes que desean participar en el programa. La autoridad municipal actúa solo como un

6.44 Mientras que su costo puede minimizarse brindando seguros catastróficos, el riesgo de un desastre puede mitigarse tomando medidas preventivas. Algunos peligros, como inundaciones y deslizamientos de tierra, pueden reducirse con soluciones de ingeniería, aunque otros no. Sin embargo, la prevención puede ser útil incluso en estos casos. Es importante evitar áreas de asentamiento vulnerables y peligrosas. En las áreas urbanas, una adecuada vivienda e infraestructura, junto con programas de mejoras de las barriadas, puede ayudar a mitigar el impacto de los desastres naturales. La infraestructura juega también un rol importante en las áreas rurales, como lo hacen las medidas dirigidas a minimizar la erosión, como construir terrazas y reforestar.

### **Construcción de redes de seguridad más efectivas para los pobres**

6.45 Los programas de protección social pueden ayudar a prevenir y mitigar el impacto de los *shocks* y reducir la aversión al riesgo entre los pobres. Sin embargo, para que estos programas sean efectivos, deben estar bien dirigidos y tener la capacidad de proporcionar alivio en corto plazo después de que ocurran los *shocks*. También deben tomar en cuenta los mecanismos de protección social informal vigentes.

6.46 Incrementar el acceso a redes de seguridad efectivas entre los pobres de las áreas urbanas requerirá, entre otros factores:

- **La implementación de programas que brinden protección contra los *shocks* que afecten los ingresos.** Ya se ha discutido dos tipos de programas que podrían atender este propósito: las cuentas individuales de desempleo y los programas asistenciales de trabajo, como A Trabajar Urbano. El primer reto es adaptar estos programas a la especificidad de las áreas urbanas en lo que respecta a los beneficios que ofrecen, sus medios objetivos y sus normas de entrada y graduación, de manera que actúen verdaderamente como mecanismos anticíclicos. El último punto es particularmente importante dada la discusión del capítulo 3 sobre flujos de entrada y salida de la pobreza y el gran volumen de hogares que entran y salen de la pobreza cada año.
- **La implementación de programas que tengan como objetivo a grupos vulnerables.** Los adultos mayores y los jóvenes se encuentran particularmente en riesgo en las áreas urbanas. La cobertura del sistema formal de pensiones es extremadamente baja entre los mayores, mientras que los programas vigentes dirigidos a los jóvenes no tienen un enfoque sobre prevención. La implementación de un sistema mínimo de pensiones no contributivo para los mayores necesitados, sujeto a la limitación fiscal, podría ayudar a prevenir el riesgo de pobreza en la vejez. El trabajo de Gill, Packard y Yermo (2004) propone cómo hacerlo de forma que se minimice tanto los costos fiscales como la falta de incentivos potenciales para ahorrar o trabajar en la vejez. De manera similar, los programas que entienden los determinantes de riesgo de la juventud (características individuales, antecedentes familiares, efectos de los pares y la vecindad) y enfatizan la prevención (por ejemplo, minimizando el riesgo del ingreso futuro, brindando incentivos para terminar la educación secundaria) pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad y el riesgo entre los jóvenes.
- **La implementación de programas que faciliten el acceso a la fuerza laboral y la diversificación del empleo.** Las intervenciones que ayudan a que los pobres de las áreas urbanas tomen la mayor ventaja posible de los trabajos disponibles en las ciudades son muy importantes ya que, como se discutió en el capítulo 4, los pobres de las áreas urbanas obtenían la mayor parte de sus ingresos en forma de salarios. Además de las intervenciones dirigidas a incrementar el nivel promedio de

---

recolector de primas y no es responsable de reclamo alguno según el plan, el cual permanece en todo momento bajo responsabilidad de la compañía (Banco Mundial 2004c).

educación, los programas de capacitación y los programas directamente dirigidos a la integración del mercado laboral, como trabajos de servicios de búsqueda y colocación, y servicios de cuidado diario para las madres pobres, pueden incrementar la participación y compromiso del mercado laboral entre los hogares pobres y, de este modo, contribuir a la diversificación de los ingresos.

6.47 Incrementar el acceso a redes de seguridad efectivas entre los pobres rurales requerirá, entre otros factores:

- **La implementación de programas que brinden protección contra los *shocks* que afectan los ingresos.** Al igual que en las áreas urbanas, los programas asistenciales de trabajo para el gobierno, como A Trabajar Rural, y los programas de transferencia condicional de efectivo son dos herramientas útiles en la protección contra los *shocks* que afectan los ingresos.
- **La implementación de programas que facilitan la diversificación agrícola y el acceso al sector no agrícola.** Los pobres rurales tienden a confiar en las actividades agrícolas para vivir y tienen menos posibilidades que los hogares no pobres de diversificar sus fuentes de ingreso, como se señala en el capítulo 5. Las intervenciones que pueden ayudar a mejorar la agricultura de subsistencia no sacarán a los hogares de la pobreza, pero pueden mejorar la seguridad alimentaria y los niveles nutricionales en tiempos de crisis. Tal paquete podría incluir la introducción de nuevas semillas y variedades y métodos de pastoreo, y capacitación para reducir las pérdidas postcosecha y mejorar las técnicas de conservación de alimentos. De manera similar, las intervenciones que permiten que los pobres participen en el sector no agrícola pueden ayudar a incrementar los niveles promedio de ingreso de los hogares, al mismo tiempo que reducen el riesgo que afecta los ingresos. Ya se ha discutido en el capítulo 5 que la participación en el sector no agrícola está positivamente correlacionada con los niveles de capital humano, el acceso a crédito y el acceso a servicios básicos e infraestructura vial. Además, los programas asistenciales de trabajo y trabajo público pueden ser utilizados para estimular el empleo y para establecer relaciones con el sector no agrícola entre los hogares pobres.

### ***Movilidad social***

6.48 En los capítulos 4 y 5 se identifica un sector de trabajadores y el tipo de empleo y nivel de educación como determinantes clave del ingreso personal y del hogar. Sin embargo, al hacerlo, se dan por sentado estos factores, particularmente el nivel de educación.

6.49 En esta sección la atención se dirige hacia el impacto que tiene la cultura de los padres y los antecedentes socioeconómicos, más que las características individuales y de los hogares, sobre la elección ocupacional de los trabajadores y el nivel de educación. Se investiga hasta qué punto el antecedente de los padres se correlaciona con los resultados de los hijos, y si esta correlación ha cambiado con el tiempo.

6.50 ¿Por qué es importante? El Perú, como el resto de Latinoamérica, es un país bastante desigual tanto en términos de ingresos como de capital. Una alta correlación entre los antecedentes de los padres y los resultados de los hijos, o baja movilidad social, tenderá a perpetuar estas desigualdades (De Ferranti y otros 2004), mientras que una baja correlación hará posible que los individuos que proceden de ambientes poco favorecidos salgan de la pobreza.

6.51 Luego se examinan los cambios en la movilidad social utilizando dos medidas diferentes: la movilidad económica, medida en función de la movilidad ocupacional, y la movilidad educacional. En el caso de la movilidad económica nos basamos en extractos del trabajo realizado por Benavides (2002) y en el caso de la movilidad educacional en Pasquier-Doumer (2002).

## Movilidad económica

6.52 Benavides (2002) examina los patrones de la movilidad ocupacional a través de las generaciones, en las que las elecciones ocupacionales, se presume, se dan en función de: (i) el antecedente socioeconómico, la capacidad y el esfuerzo del individuo, (ii) el crecimiento económico global y la transformación de la estructura productiva que genera y, (iii) las tendencias seculares, como los incrementos en los niveles promedio de educación y urbanización.<sup>54</sup>

6.53 Para propósitos del análisis, el autor define tres cohortes y nueve categorías ocupacionales. Las tres cohortes consideradas son: personas entre 50 y 65 años de edad que ingresaron al mercado laboral entre 1960 y 1975, un tiempo de rápida industrialización; individuos entre 35 y 49 años de edad que ingresaron al mercado laboral entre 1975 y 1990, un periodo de crecimiento negativo; y, finalmente, individuos entre 25 y 34 años de edad que ingresaron al mercado laboral a inicios de la década de 1990, cuando el crecimiento económico era fuerte otra vez. La elección de categorías ocupacionales responde a las diferencias en los requerimientos de capital humano, sector de empleo (por ejemplo, servicios) y tipo de empleo, formal o informal (véase la tabla 6.8). Por ejemplo, la primera categoría incluye profesionales altamente calificados y administradores de gobierno, que tienen en promedio 15,6 años de educación y ganaron en 2001 un sueldo mensual de 1.989 soles. Las categorías ocupacionales son luego agrupadas por estratos de ingreso más amplios: alto-mediano o A, mediano o B y bajo-medio o C.

**Tabla 6.8. Los trabajadores pueden ser clasificados en categorías ocupacionales de acuerdo con su sector y tipo de empleo y su nivel de educación**

	Años de educación	Ingreso mensual (Soles)	Nivel de ingreso
1 Profesionales y administradores de gobierno (alto)	15,6	1.989	Alto-medio (A)
2 Profesionales y administradores de gobierno (bajo)	15,5	1.277	Alto-medio (A)
3a Pequeños empresarios	10,8	1.270	Medio (B)
3b Autoempleados	9,4	735	Medio (B)
4 Trabajadores asalariados	12,5	1.032	Medio (B)
5 Técnicos y otros trabajadores calificados (alto)	12,2	941	Medio (B)
6 Trabajadores calificados (medio)	9,8	748	Bajo-medio (C)
7 Trabajadores no calificados	9,2	622	Bajo-medio (C)
8 Trabajadores rurales	7,7	631	Bajo-medio (C)

Fuente: Benavides 2002.

6.54 Una simple revisión de los patrones promedio de movilidad en el tiempo muestra que mientras que la movilidad ascendente es importante, la movilidad horizontal y descendente cuenta para la mayor parte de la movilidad ocupacional observada. La movilidad ascendente (que se mueve de C a B o de B a A) representa el 40 por ciento de toda la movilidad, mientras que la movilidad horizontal (que se mueve dentro de A, B o C) y la movilidad descendente (que se mueve de A a B o de B a C) representan el 35 y 25 por ciento de toda la movilidad respectivamente. Además, los patrones de movilidad no difieren significativamente por cohorte.

6.55 Un análisis más detallado revela que los patrones generales ocultan diferencias importantes en las experiencias de varios grupos ocupacionales en cuanto a su probabilidad para experimentar una movilidad

<sup>54</sup> El autor utiliza información de las ENNIV 2000 y 2001 y restringe la muestra a hombres empleados entre 25 y 65 años de edad que residen en las áreas urbanas.

ascendente, horizontal o descendente.<sup>55</sup> En la tabla 6.9 se presenta una descripción de los patrones de movilidad entre grupos: las celdas más oscuras (numeradas 1 y 2) indican un alto número o densidad de observaciones, mientras que las celdas más claras (4 y 5) indican lo contrario.

6.56 La movilidad es relativamente más baja (en otras palabras, la correlación intergeneracional es relativamente más alta) para aquellos en los grupos A y C que para aquellos en el grupo B (véase la tabla 6.9).<sup>56</sup> Esto implica que la movilidad social puede ser considerada, en gran medida, por movimientos dentro de las categorías en el grupo B, y por movimientos entre el B, por un lado, y A y C por el otro lado. Es decir, la movilidad económica es el resultado de un incremento en la que se considera, generalmente, clase media baja.

**Tabla 6.9. La movilidad económica es dirigida por la movilidad de aquellos que están en categorías ocupacionales intermedias**

Origen (Padres)	Destino (Niños)								
	1	2	3a	3b	4	5	6	7	8
1	1	2	4	4	4	2	4	4	5
2	2	2	4	3	3	3	4	4	5
3a	4	3	4	3	4	4	3	3	5
3b	5	3	3	1	3	3	1	1	4
4	4	3	4	3	3	3	3	3	5
5	4	3	4	4	4	3	3	4	5
6	5	4	4	2	4	3	1	2	4
7	5	4	5	3	4	4	3	2	4
8	5	5	3	1	4	3	1	1	1

Fuente: Benavides 2002

6.57 Este patrón podría ser consistente con constantes incrementos en los niveles de educación promedio y cambios seculares en la estructura productiva del país (en otras palabras, disminución en la parte de agricultura e incremento en la parte de manufactura y servicios), y/o con mejoras en la igualdad de oportunidades económicas. Con la finalidad de distinguir entre estos dos conjuntos de factores, el autor examina cambios en la movilidad entre las cohortes y encuentra patrones intra cohortes e inter cohortes muy estables, consistentes con los cambios seculares en los niveles de educación y empleo sectorial, argumentando que el incremento observado en la movilidad ocupacional se debe al primer conjunto de factores. Esta conclusión es respaldada por los resultados en la movilidad educacional, o más bien la falta de esta, asunto que se aborda más adelante.

### Movilidad educativa

6.58 Los niveles promedio de educación, medidos según el número promedio de años de escolaridad, se han incrementado de manera constante en el Perú desde inicios del siglo XX como resultado de la expansión del sistema educativo (véase el gráfico 6.1). La educación primaria se ha vuelto universal en las áreas urbanas, la brecha educacional entre hombres y mujeres ha descendido significativamente y las diferencias en el acceso a la educación primaria entre las personas indígenas y no indígenas han disminuido.

<sup>55</sup> El autor utiliza modelos logarítmicos lineales y multiplicativos para explorar las diferencias en la movilidad entre grupos ocupacionales.

<sup>56</sup> Estos resultados se confirman una vez que el autor cuantifica estas diferencias comparando la probabilidad relativa de pasar a través de las categorías, condicionada a la ocupación de los padres.

**Gráfico 6.1. Aumento en los años de educación**



Fuente: Pasquier-Doumer 2002.

6.59 Sin embargo, ciertos grupos no se han podido beneficiar con estos desarrollos. Las mejoras en el nivel de educación de la población rural han sido menos pronunciadas, especialmente entre las mujeres, mientras que la desigualdad en el acceso a la educación secundaria y superior se incrementó entre los hogares indígenas y no indígenas.

6.60 Este incremento en el nivel promedio de educación ha estado acompañado de mejoras en la movilidad educacional, medidas como un efecto debilitador de la correlación entre el nivel de educación de los hijos y sus padres. En otras palabras, la posibilidad de que los hijos reciban más educación que sus padres se ha incrementado con el tiempo. La movilidad educacional ha crecido constantemente entre los hogares urbanos desde el periodo 1913-22, mientras que ha seguido un patrón más irregular en los hogares rurales: mejoró durante 1913 y 1932, se paralizó hasta 1952 y se incrementó otra vez posteriormente. En ambas áreas, los hombres y mujeres han tenido experiencias similares.

6.61 La movilidad educacional se ha concebido como el resultado tanto de incrementos generales en (acceso a) educación como de cambios en la probabilidad relativa de éxito educativo para un grupo determinado de características socioeconómicas y culturales (igualdad de oportunidades). Es decir, el nivel promedio de educación de la población puede incrementarse debido a que todos completan dos años más de educación que sus padres y/o porque el impacto causal de los antecedentes de los padres en la educación de sus hijos disminuye.

6.62 Pasquier-Doumer (2002)<sup>57</sup> argumenta que la mayor parte del crecimiento observado en los niveles promedio de educación y movilidad educacional se debe a las mejoras generalizadas en el acceso a la educación. Como resultado, si bien la porción de niños analfabetos con padres analfabetos ha disminuido con el tiempo, la probabilidad de que un niño no adquiriera educación debido a que sus padres son analfabetos no ha cambiado. La única excepción a este patrón han sido las mujeres en las áreas rurales, para quienes el progreso educacional ha respondido tanto a mejoras en el acceso en general como a más igualdad de oportunidades.

<sup>57</sup> El autor utiliza información de la Encuesta de Trabajo de 1974, 1990 y 1996 (Ministerio de Trabajo) y las ENNIV del periodo 1985-86 y 2001 (Cuánto).

## ¿Qué implican estos resultados? Intervenciones por el lado de la oferta *versus* intervenciones por el lado de la demanda

6.63 El hecho de que la mayor parte de los progresos en niveles de educación haya sido impulsada por los incrementos generales en el acceso demuestra que las medidas de la oferta, como la construcción de colegios y un mayor número de maestros, han sido efectivas en obtener y retener más niños en la escuela. Por otro lado, la evidencia de que el poco progreso se ha obtenido con relación a lo que autor llama “democratización de la educación”, indica que hay lugar para tipos alternativos de intervenciones que intentan directamente transformar la relación entre antecedentes socioeconómicos y culturales y logros educativos, es decir, las intervenciones de la demanda, como becas basadas en ingresos, transferencia condicional de efectivo, e intervenciones que abordan las diferencias culturales, como la educación bilingüe. En la siguiente sección se aborda con mayor detalle tanto las intervenciones de la oferta como de la demanda.

6.64 En un país en el que los niveles de desigualdad aún son altos y la exclusión social continúa siendo un problema para ciertos grupos, particularmente los indígenas, el abordaje directo del tema de la movilidad social se convierte en una prioridad. El recuadro 6.2 presenta evidencia de que la brecha entre las personas indígenas y no indígenas, medida desde el punto de vista de la pobreza y los resultados sociales, no disminuyó durante la década de 1990 a pesar de las mejoras sostenidas en el acceso a los servicios de educación y salud en todos los grupos de la población durante ese periodo.

### Recuadro 6.2. El vacío en la pobreza y resultados sociales entre los grupos indígenas y no indígenas

Benavides y Valdivia (2004) utilizan información de las ENNIV 1992-94 y 2000 para evaluar el progreso en la pobreza y otros indicadores sociales entre la población indígena y no indígena durante la década de 1990.

Los autores sostienen que los grupos indígenas y no indígenas experimentaron importantes mejoras en las tasas de pobreza y otros indicadores sociales durante el periodo: la pobreza y la pobreza extrema cayeron, la matrícula en educación primaria se incrementó y diversos indicadores de mortalidad y salud materna e infantil mostraron mejoras significativas (véase la tabla B6.2.1).

Sin embargo, estos cambios no se tradujeron en una reducción de la brecha étnica en resultados de salud y educación, ya que las mejoras fueron similares en magnitud en ambos grupos. La única excepción a esta regla fue el incremento relativamente más alto en nacimientos institucionales entre madres indígenas.

**Tabla B.6.2.1. Pobreza e indicadores sociales, 1992/94-2000**

	Toda la población			Indígenas		
	1992/94	2000	Cambio (%)	1992/94	2000	Cambio (%)
Pobreza <sup>A</sup>	52,8	54,1	-5	70,4	69,6	-2
Pobreza extrema	18,7	14,8	-20	38,3	30,6	-20
Tasa neta de matrícula en primaria	87,0	94,1	7	87,0	94,4	7
Tasa de graduación en primaria	94,0	93,0	-1	82,0	83,0	1
Ratio de matrícula en primaria mujer/hombre	1,01	0,94	-6	1,02	0,98	-4
Ratio de matrícula en secundaria mujer/hombre	0,97	0,92	-5	0,91	0,99	9
Desnutrición aguda	11,4	7,2	-36	22,5	14,8	-40
Desnutrición crónica	33,6	25,4	-24	59,2	48,2	-18
Partos institucionales	50,4	59,3	18	13,6	21,6	53
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	55,9	33,9	-40	89,2	53,9	-40
Mortalidad materna (por 100.000 nacidos)	265	185	-30			

Fuente: Benavides y Valdivia 2004

<sup>A</sup> Las cifras de pobreza para el 2000 medidas utilizando la ENNIV difieren de las reportadas en los capítulos 1 y 2 y las medidas con la ENAHO 1997-2003.

Fuente: Benavides y Valdivia 2004.

### ***Acceso a las transferencias, servicios e instituciones públicas***

6.65 En las dos secciones anteriores se ha señalado que los pobres son más vulnerables y menos móviles socialmente que los no pobres, debido, entre otros factores, a su falta de capital apropiado. En esta sección se explora el rol que puede jugar la política pública para eliminar alguna de estas barreras, y de este modo ayudar a los pobres a que se integren mejor tanto social como económicamente. Para este fin, se considera el acceso a los servicios e instituciones públicas.

### **Acceso a los servicios públicos**

6.66 Aquí se presenta una breve descripción de las diferencias entre los niveles de ingreso, las regiones y los grupos indígenas o no indígenas en función del acceso a la educación, la salud, la infraestructura y las instituciones públicas. El análisis detallado de los determinantes del acceso a los servicios e instituciones públicas escapa a los fines de este estudio pues ya han recibido una importante atención en el contexto de la Revisión del Gasto Público preparado por el Banco Mundial (2003a) y, más recientemente, en los documentos de base elaborados por el estudio RECURSO (Banco Mundial, en preparación). El recuadro 6.3 discute las comparaciones internacionales entre las ganancias y educación de los indígenas y no indígenas.

**Recuadro 6.3. Diferenciales en educación y ganancias entre los adultos indígenas y no indígenas: una comparación internacional**

Este recuadro estudia las diferencias en los logros educativos y las ganancias en el mercado laboral entre las poblaciones indígenas y no indígenas en diversos países, incluyendo el Perú. En todos los países la tasa de culminación de la educación secundaria entre las personas indígenas es más baja que entre las personas no indígenas, pero existe una variación significativa en el tamaño de la diferencia entre ambos grupos (véase la tabla B6.3.1). El Perú aparece en una posición intermedia, con diferencias en las tasas de culminación que son menores que las de Bolivia, Ecuador o México, pero mayores que las de los Estados Unidos o Canadá.

**Tabla B6.3.1. Las tasas de secundaria completa son más bajas entre los indígenas que entre los grupos no indígenas**

País	Grupos	Secundaria completa	Ratio indígena/no indígena
Bolivia (2000)	Indígena	16	0,46
	No indígena	35	
Ecuador (1999)	Indígena	9	0,32
	No indígena	28	
Guatemala (2000)	Indígena	8	0,28
	No indígena	29	
México (2000)	Indígena	8	0,33
	No indígena	24	
Perú (2003)	Indígena	27	0,56
	No indígena	48	
Estados Unidos (2000)	Indio-americano	66	0,88
	Resto de la población	75	
Canadá (2000)	Aborígen	52	0,75
	Canadienses-nacidos blancos	69	

*Nota:* en el caso de México, la categoría "indígena" alude a los residentes de las municipalidades donde más del 70 por ciento de la población habla una lengua indígena, y la categoría "no indígena" se refiere a los residentes de las municipalidades donde menos del 10 por ciento de la población habla una lengua indígena.

*Fuente:* Banco Mundial 2004c

**Tabla B6.3.2. Los retornos a la educación son más bajos para los indígenas que para los grupos no indígenas, aún después de controlar por características observables**

País	Grupos	Retornos a la educación (%)	Ratio indígena/no indígena	Diferencial de retornos no explicado (%)
Bolivia urbana (2000)	Indígena	6	0,49	27
	No indígena	9		
Ecuador (1999)	Indígena	8	0,64	45
	No indígena	4		
Guatemala (2000)	Indígena	10	0,54	42
	No indígena	11		
México (2000)	Indígena	9	0,26	42
	No indígena	11		
Perú (2003)	Indígena	11	0,57	57
	No indígena	11		
Estados Unidos (2000)	Indio-americano	7	0,75	36
	Resto de la población	6		
Canadá (2000)	Aborígen	7	0,62	9
	Canadienses-nacidos blancos	9		

6.67 Los principales resultados con relación al acceso a la educación pueden resumirse de la siguiente manera (véase la tablas 6.10a y 6.10b):

**Tabla 6.10a. El acceso a los servicios varía con el ingreso y según las áreas urbanas y rurales**

	Nacional			Lima			Otra urbana			Rural		
	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre
Porcentaje de la población en el grupo												
<b>Educación – % no matriculado</b>												
5-17 años												
Todos	11,0	8,4	12,7	9,7	9,6	9,8	8,2	7,1	9,2	14,2	9,1	15,6
Niños	10,1	8,7	11,0	10,4	11,2	9,4	7,9	7,0	8,7	11,9	8,4	12,9
Niñas	11,9	8,1	14,3	8,9	8,1	10,1	8,6	7,2	9,8	16,7	9,8	18,4
5-11 años												
Todos	4,4	1,4	6,1	2,0	1,0	3,2	2,7	0,9	4,0	7,1	2,7	8,0
Niños	4,4	1,4	5,9	2,6	1,5	3,8	2,7	0,7	4,3	6,5	2,5	7,4
Niñas	4,5	1,4	6,3	1,4	0,6	2,5	2,6	1,2	3,7	7,7	3,0	8,7
12-17 años												
Todos	19,1	15,6	21,7	18,5	18,8	18,2	14,3	13,1	15,5	24,4	16,0	27,1
Niños	17,1	15,9	18,0	19,0	20,4	16,9	13,7	13,3	14,2	19,2	14,4	20,8
Niñas	21,2	15,2	25,5	18,0	17,0	19,5	14,9	12,9	16,7	30,4	17,8	34,2
<b>Salud – Recibió tratamiento</b>												
Hospital público/centro de salud	48,6	36,7	65,3	40,2	33,0	60,8	36,8	27,8	53,8	71,5	65,2	75,4
EsSalud/centro de salud	19,6	28,2	7,2	29,2	34,1	15,3	24,2	31,8	10,3	4,7	9,6	1,8
Hospital privado/centro de salud	11,0	15,4	4,8	17,1	20,3	8,4	11,7	14,7	6,1	5,0	8,8	2,7
Otro (farmacéuticos, curandero)	22,3	21,5	23,5	15,3	14,9	16,4	29,6	28,1	30,7	19,6	17,6	20,8
<b>Salud – No recibió tratamiento</b>												
<b>Salud – Razón por la que no recibió tratamiento</b>												
No tenía dinero/seguro	25,3	16,0	32,8	16,3	11,7	25,5	23,4	16,0	32,1	32,2	23,0	35,0
Tenía dificultad para acceder al centro	8,5	5,9	10,6	1,7	1,7	1,7	5,0	5,6	4,3	15,8	13,2	16,6
Prefiere otras opciones	52,3	50,9	53,5	47,1	47,7	45,8	49,9	51,5	48,0	57,7	54,4	58,7
Otro	9,4	11,3	7,8	8,3	9,1	6,7	11,5	13,4	9,3	7,8	9,7	7,2
<b>Infraestructura</b>												
Agua	60,9	73,3	45,0	82,9	88,2	68,7	70,6	77,5	58,7	32,8	40,2	28,7
Electricidad	72,4	85,9	55,1	98,0	98,5	96,9	91,2	95,8	83,2	31,8	45,9	24,1
Servicios sanitarios	47,5	64,3	25,9	81,4	87,0	66,3	61,1	72,3	41,6	5,7	10,8	2,8
Gas	47,3	64,3	25,6	80,8	83,8	72,9	58,1	70,9	35,9	8,7	18,9	3,2
Teléfono	22,9	36,9	5,1	49,5	61,4	17,8	23,7	33,9	6,1	0,4	0,9	0,0
Distancia a la Municipalidad	45,0	22,5	73,8	1,4	1,2	2,0	3,6	2,6	5,4	123,7	95,9	138,8

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

- **Pobres versus no pobres.** Aproximadamente 13 por ciento de los niños en hogares pobres no asisten al colegio, comparado con 8 por ciento en los hogares no pobres. La diferencia entre los hogares pobres y no pobres es más marcada en las áreas rurales y en los niveles más altos de educación. También existen diferencias importantes entre los hogares pobres: los niños en los hogares liderados por mujeres muestran tasas de matrícula más bajas que aquellos hogares liderados por hombres en todos los grupos de edad y niveles de educación.
- **Urbano versus rural.** El porcentaje de niños en edad escolar no matriculados actualmente en los colegios es más elevado en las áreas rurales que en las urbanas (14 por ciento en áreas rurales versus

9,7 por ciento en Lima y 8,2 por ciento en otras áreas urbanas). Esta diferencia es más marcada para los niveles más bajos de educación y entre los niños más pequeños. También existen diferencias importantes dentro de las áreas urbanas, donde la no matrícula en el nivel primario es más alta en las zonas marginales (“conos” en Lima) que en las más ricas (no se muestra).

- **Niños versus niñas.** Las tasas de matrícula son más altas entre los niños, especialmente para los grupos mayores y niveles más altos de educación. Estas diferencias son más prominentes entre los niños de hogares pobres y entre aquellos que residen en áreas rurales. Además, las niñas en hogares liderados por mujeres tienen menos posibilidades que los niños de matricularse en el colegio, particularmente en educación secundaria, comparadas con las niñas en hogares liderados por hombres, independientemente del ingreso.
- **Indígenas versus no indígenas.** Las tasas de matrícula son más bajas entre los niños indígenas pobres que entre los no indígenas pobres. Lo mismo sucede con los niños indígenas y no indígenas no pobres en las áreas rurales, pero no en las áreas urbanas.

6.68 Otros factores que parecen estar correlacionados con la matrícula, aun después de controlar por las diferencias de ingresos y ubicación, son el nivel de educación de los jefes de hogar, que tiene un efecto positivo en la matrícula, y la edad del niño, que tiene un impacto negativo en la matrícula.<sup>58</sup>

6.69 En resumen, los niños de las áreas rurales y de hogares pobres tienen menos posibilidades de ser matriculados en el colegio, y estas posibilidades disminuyen aún más en los niveles más bajos de educación y entre niñas. Estos patrones son el resultado de diversos factores de oferta y demanda. Primero, existen importantes diferencias en los niveles de ingreso y en la infraestructura escolar entre áreas y vecindarios. Segundo, el costo de oportunidad escolar es mayor en las áreas urbanas donde los mercados son más dinámicos y la productividad laboral es mayor. Tercero, los hogares toman sus decisiones sobre la asignación de los recursos para la educación de los niños con base en sus expectativas sobre la capacidad de los niños y el costo de oportunidades, y en los rendimientos de su inversión en educación. Esto puede conducir a una desigualdad intrahogares en los resultados de educación cuando los recursos (o crédito) son limitados o cuando se perciben las oportunidades de inversión en competencia como relativamente más rentables.

6.70 Los principales resultados con relación al *acceso a los servicios de salud* pueden resumirse de la siguiente manera (véanse las tablas 6.10a y 6.10b):

- **Pobres versus no pobres.** Aunque no hay importantes diferencias en los informes de enfermedades en los hogares pobres y no pobres (51 por ciento de los pobres declara haber sufrido una enfermedad durante el periodo de la encuesta, comparado con 53 por ciento de los no pobres), existe una variación significativa en cómo se tratan estos episodios en los hogares pobres y no pobres, tanto en las acciones tomadas como en el tipo de atención que reciben. Los pobres tienen menos oportunidades de buscar tratamiento a diferencia de los no pobres: 62 por ciento de los pobres informa no haber hecho nada después de caer enfermos, comparado con 47 por ciento de los ricos, debido a la falta de dinero o seguro médico y/o la dificultad para acceder a los centros de salud. Cuando deben buscar tratamiento, los pobres, a diferencia de los ricos, hacen mayor uso de los hospitales públicos y menos uso de los servicios de EsSalud y los hospitales privados.

---

<sup>58</sup> Los coeficientes asociados con estas variables son importantes en un modelo de regresión probit que identifica los determinantes de la probabilidad de que un niño esté matriculado en el colegio.

- **Urbanos versus rurales.** Los hogares en las áreas rurales utilizan las instalaciones médicas con menos frecuencia que aquellos en las áreas urbanas. Cuando se busca tratamiento, el uso de los centros de EsSalud y proveedores privados es más alto en las áreas urbanas que en las áreas rurales, aunque existen diferencias significativas dentro de las áreas urbanas en el uso de las instalaciones públicas, siendo mayor en las zonas marginales que en las más ricas.

**Tabla 6.10b. El acceso a los servicios básicos entre los indígenas, particularmente los pobres, es bajo**

	Nacional		Urbana				Rural					
	Indígena		No indígena		Indígena		No indígena		Indígena		No indígena	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Porcentaje de la población en el grupo												
<b>Educación – % no matriculado</b>												
5-17 años												
Todos	13,6	8,0	10,2	8,4	10,0	7,6	7,1	8,5	18,0	9,8	11,7	8,2
Niños	12,8	6,8	8,7	6,5	9,7	6,3	7,6	7,0	16,7	9,1	9,3	5,3
Niñas	14,3	9,2	11,7	10,4	10,3	8,9	6,7	10,2	19,4	10,6	14,2	11,0
5-11 años												
Todos	7,7	2,4	8,1	2,3	5,7	2,0	5,0	2,0	10,3	4,2	9,5	3,0
Niños	7,6	2,6	8,1	1,3	5,5	2,3	5,4	0,6	10,3	4,4	9,5	3,2
Niñas	7,8	2,1	8,0	3,3	5,8	1,7	4,7	3,5	10,2	3,9	9,5	2,9
12-17 años												
Todos	21,4	13,9	13,1	13,7	15,6	13,5	9,8	13,9	28,7	16,1	14,8	13,0
Niños	19,6	11,4	9,5	10,9	15,2	10,8	10,6	12,1	24,9	14,1	9,0	7,4
Niñas	23,2	16,4	17,1	16,5	16,0	16,0	9,1	15,8	32,9	18,4	22,0	18,1
<b>Salud – Recibió tratamiento</b>												
Hospital público/centro de salud	78,1	50,5	66,1	40,2	63,2	43,5	59,3	37,0	88,4	70,8	77,8	62,0
EsSalud/centro de salud	7,5	23,6	14,1	29,4	13,5	26,9	18,8	31,6	3,4	14,0	6,2	14,7
Hospital privado/centro de salud	4,2	11,0	6,2	16,8	7,9	12,0	7,0	17,5	1,7	7,8	4,8	12,2
Otro (farmacéuticos, curandero)	12,6	19,3	15,5	18,4	19,0	22,3	16,9	19,0	8,2	10,7	13,1	15,0
<b>Salud – No recibió tratamiento</b>	29,8	23,7	25,2	21,2	27,4	23,9	23,6	21,0	31,1	23,1	27,6	22,2
<b>Salud – Razón por la que no recibió tratamiento</b>												
No tenía dinero/seguro	38,0	24,0	38,7	20,7	39,7	21,2	41,1	20,1	37,4	30,7	36,2	23,9
Tenía dificultad para acceder al centro	13,4	2,8	5,0	1,8	0,8	0,4	1,2	1,3	17,9	8,5	8,9	4,4
Prefiere otras opciones	52,9	38,1	38,1	26,8	41,0	30,2	27,0	23,5	57,1	56,7	49,6	43,7
Otro	22,0	45,2	35,2	57,3	29,9	54,7	39,5	60,4	19,2	23,0	30,8	41,8
<b>Infraestructura</b>												
Agua	41,9	62,2	49,7	75,7	59,1	72,6	63,2	82,0	33,8	42,8	31,8	41,0
Electricidad	45,8	76,4	55,8	87,5	84,9	95,1	84,2	96,1	27,2	41,5	18,3	40,1
Servicios sanitarios	13,4	45,7	30,3	67,8	39,0	67,2	50,7	78,3	1,2	5,6	3,4	10,6
Gas	11,0	43,3	26,5	67,9	31,2	59,5	43,6	76,1	1,4	13,2	4,0	23,1
Teléfono	1,2	20,9	5,9	37,8	3,4	31,8	10,4	44,5	0,1	0,4	0,0	1,2
Distancia a la Municipalidad	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

*Nota:* 2001 es el último año para el cual la información sobre la etnia fue recogida de la ENAHO.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

- **Indígenas versus no indígenas.** El acceso a tratamiento médico es menor entre la población indígena y esta diferencia es más marcada en el caso de los hogares pobres. Las razones para no buscar o recibir tratamiento varían en los hogares indígenas y no indígenas con distancia y mayor preferencia por los métodos alternativos de tratamiento, siendo más frecuente entre los primeros. Para aquellos que reciben tratamiento, el uso de hospitales públicos y centros de salud es más común entre la población indígena.

6.71 En resumen, los pobres urbanos y rurales recurren a los proveedores de atención médica con menor frecuencia que los no pobres, y cuando lo hacen, tienden a utilizar los centros de salud públicos y los hospitales en lugar de los privados. Estas diferencias responden a tres factores básicos. Primero, los servicios públicos tienden a ser más baratos que los privados, lo que los hace relativamente más atractivos para los pobres. Segundo, los pobres tienen más posibilidades de acceder a los servicios públicos, que no dependen de la afiliación y contribuciones al sistema del Seguro Social, debido a que tienden a ser empleados de manera informal. Tercero, el sector público tiene más oportunidades de atender relativamente a las áreas más pobres y más remotas, por lo que el acceso a los servicios públicos es menos costoso para los pobres en estas áreas, manteniendo todo lo demás constante.

6.72 Los principales resultados con relación al *acceso a infraestructura* pueden resumirse de la siguiente manera (véanse las tablas 6.10a y 6.10b):

- **Pobres versus no pobres.** Los hogares pobres, a diferencia de los no pobres, tienen menos acceso a infraestructura y tienden a vivir más lejos del centro de su municipalidad. Estas diferencias son más marcadas en las áreas rurales.
- **Urbanos versus rurales.** El acceso a infraestructura es significativamente menor en las áreas rurales que en las áreas urbanas, particularmente con relación a los servicios sanitarios y los servicios de gas y teléfono. Además, existen variaciones sustanciales en el acceso dentro de las áreas urbanas, con mayores tasas de acceso en Lima que en otras áreas urbanas y con tasas menores en las zonas marginales que en las ricas.
- **Indígenas versus no indígenas.** El acceso a infraestructura es menor entre los hogares indígenas que en los no indígenas, independientemente de los niveles de ingreso y ubicación.

6.73 En resumen, el acceso a infraestructura es mayor entre los hogares no pobres a diferencia de los pobres, sobre todo como resultado de la ubicación y, en un nivel menor, de los ingresos. Sin embargo, el acceso representa solo una dimensión de la provisión de servicios. A menudo, los hogares pobres en las áreas urbanas, particularmente en las marginales, tienen acceso a los servicios, pero estos son poco confiables (por ejemplo, el agua y la electricidad están disponibles solo algunas horas al día) y de calidad deficiente (por ejemplo, el agua no es limpia). En otras palabras, los hogares pobres urbanos tienen acceso a servicios “agobiados” (Banco Mundial 2004c).

### **Acceso a las instituciones públicas**

6.74 La importancia de la ubicación e infraestructura vial merece mayor consideración como un determinante del nivel al cual los hogares pobres han tenido acceso y la capacidad de interactuar con instituciones públicas, ya que estas instituciones tienden a concentrarse en las áreas urbanas y más prósperas. Para explorar este tema se utiliza información sobre la frecuencia de contactos con diversas instituciones públicas (véase la tabla 6.11). Los pobres interactúan de manera menos frecuente con

instituciones que representan tanto los gobiernos centrales como locales, aunque el contacto con las autoridades locales parece estar más distribuido equitativamente en las áreas rurales. El uso de las instituciones financieras, incluso las más accesibles como los bancos públicos y cooperativas de ahorro, es menos común entre los hogares pobres que los no pobres. Finalmente, los hogares pobres interactúan con menor frecuencia con las instituciones judiciales, como el sistema judicial y la policía, a diferencia de los no pobres.

**Tabla 6.11. El contacto con las instituciones públicas es menos frecuente entre los hogares pobres**

	Nacional			Lima			Otra urbana			Rural		
	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre
	Porcentaje de la población en el grupo											
<b>Gobierno</b>												
Municipalidad	27,8	29,3	25,9	23,3	27,3	11,9	31,9	32,5	30,9	27,5	26,5	27,9
Ministerio de Agricultura	2,5	2,2	2,8	0,1	0,1	0,0	2,9	2,9	2,7	4,3	5,2	3,9
Ministerio de Industria	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,0	0,4	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Servicios financieros</b>												
Bancos públicos	19,8	25,7	12,2	19,1	22,5	9,4	26,9	32,6	17,4	12,2	17,2	9,8
<b>Justicia y seguridad</b>												
Servicios judiciales	3,8	5,0	2,2	3,8	4,9	0,9	4,9	5,9	3,2	2,4	3,1	2,1
Policía	6,4	8,4	3,7	9,3	10,6	5,5	6,8	8,0	4,9	2,9	4,4	2,2

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

6.75 Sin embargo, esto no quiere decir que la distancia a una institución particular es el único factor que limita el acceso a esta. Los niveles de educación, idioma y pasado socioeconómico son también determinantes importantes de la voluntad y capacidad de los hogares para interactuar con las instituciones públicas. En el recuadro 6.4 se trata el caso del sistema judicial.

### Implicancias de política

6.76 La evidencia presentada en esta sección demuestra que aún existen diferencias importantes en el acceso a la educación, la salud y la infraestructura entre los hogares pobres y no pobres y entre los hogares indígenas y no indígenas. Si bien durante la década de 1990 se han realizado importantes esfuerzos para mejorar el acceso a estos servicios, el reto permanece. Este reto es particularmente relevante por el rol que juegan estos factores como determinantes del ingreso, como se señaló en los capítulos 4 y 5, y de movilidad social e integración, como se señaló anteriormente. En este sentido, la disminución en la inversión pública observada en los años recientes no es una señal prometedora para un mayor progreso hacia la reducción de la pobreza y la inclusión social.

6.77 Esta sección se concentrará en la discusión de las intervenciones de política dirigidas a incrementar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y salud.

6.78 El principal reto con relación a la implementación de estas políticas será hacerlo en un medio cada vez más descentralizado. El Perú avanza rápidamente hacia la descentralización de sus sectores sociales: asistencia social, educación y salud. Aun cuando una completa revisión de las implicancias del proceso de descentralización para los sectores sociales va más allá del alcance de este capítulo, materia que analiza extensamente el estudio RECURSO, es importante recordar cuáles pueden ser los principales obstáculos en adelante y lo hacemos brevemente luego de señalar nuestras recomendaciones de política.

#### **Recuadro 6.6. Mejorar el acceso al Poder Judicial entre los pobres en el Perú**

Contar con instituciones sólidas en el sector justicia es un aspecto decisivo para empoderar a los pobres, sin embargo, el acceso a la justicia continúa siendo muy limitado para una gran parte de la población peruana. Las deficiencias del sector judicial golpean fuertemente a los pobres y agravan las desigualdades en el acceso a la justicia para aquellos que viven en las áreas rurales, las mujeres y los grupos indígenas. Esto es especialmente importante ya que los pobres enfrentan por lo general disputas que tienen que ver con sus necesidades más básicas (por ejemplo, alimentación, vivienda, atención médica, seguridad personal, violencia intrafamiliar o educación), pero no pueden utilizar el sistema judicial para resolverlas. El alto costo de los servicios es un elemento disuasivo central para los grupos de bajos ingresos. La combinación de costos legales, honorarios de abogados, gastos de vivienda y transporte, y ocasionales sobornos, hacen que los servicios de justicia sean inalcanzables. Las debilidades institucionales en este sector perjudican a los pobres ya que no cuentan con recursos para superar las fallas del sistema.

La baja cantidad de los servicios de justicia y su desigual distribución afecta a las poblaciones rurales e indígenas en forma desmesurada. En las regiones más pobres (en particular en la sierra), el acceso a la justicia es más difícil debido al aislamiento geográfico de las comunidades y la poca cobertura del Poder Judicial. Si bien la cobertura varía bastante entre los distritos judiciales, las áreas rurales son generalmente desatendidas por las cortes, concentradas en los centros urbanos, y relativamente pocos jueces de primera instancia en las áreas rurales. El Perú tiene una relación de aproximadamente un juez por cada 16 mil ciudadanos, y el número de defensores públicos no es suficiente para atender a todos los pobres, con solo 249 defensores públicos para atender a todo el país. Además, las barreras culturales y lingüísticas hacen que los indígenas tengan menos posibilidades de utilizar la justicia formal debido a que rara vez los abogados y jueces hablan las lenguas indígenas, y, lo que es más importante, las decisiones de los jueces no reflejan la realidad cultural en la que viven los indígenas.

Ciertos obstáculos hacen más difícil para las mujeres el acceso a los servicios de justicia que para los hombres. En general, más hombres que mujeres utilizan los servicios de justicia, ya sean cortes especializadas (56,1 por ciento de hombres frente a 43,9 por ciento de mujeres) o juzgados de paz (58 por ciento de hombres frente a 42 por ciento de mujeres). Las debilidades institucionales de los Juzgados de Familia son particularmente importantes, ya que tienden a incrementar las desigualdades de género. Las mujeres se ven afectadas por la poca respuesta de los Juzgados de Familia en los casos de violencia familiar y la falta de ayuda legal adecuada para aquellas que buscan pensión alimenticia para sus hijos. En 1998, 73,3 por ciento de los casos por pensión alimenticia presentados por mujeres y 66,7 por ciento de aquellos presentados por hombres no recibieron sentencia en los Juzgados de Familia. De manera similar, 67 por ciento de casos de violencia familiar en 1998 no recibieron sentencia. Muchos más ni siquiera llegaron a los juzgados, ya que es bastante común que los jueces se resistan a calificar la violencia doméstica como un delito grave y seguir los procedimientos prescritos. La mayor carga de las dificultades de los Juzgados de Familia recae en las mujeres pobres.

El Proyecto de Mejora de Servicios de Justicia aprobado en marzo de 2004 busca igualar la demanda de servicios con su disponibilidad y accesibilidad. A través del "Acceso Mejorado al Componente de Justicia," el Proyecto espera brindar asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura. El proyecto tiene también como objetivo mejorar el rendimiento del sector en calidad y puntualidad así como el acceso de los grupos más desaventajados económica y socialmente del país.

*Fuente:* contribución del equipo del Banco Mundial que trabaja en el Proyecto de Mejora de los Servicios de Justicia.

#### **Incremento en la cobertura y calidad de la educación**

6.79 El acceso a una educación de buena calidad es una función tanto de los factores de la oferta como de la demanda. La presencia de una escuela de educación secundaria en el pueblo hará que los jóvenes tengan más posibilidades de continuar estudiando después de completar la educación primaria, pues el costo de asistencia es menor mientras más corta es la distancia al colegio. De manera similar, una necesidad mayor de complementar el ingreso del hogar hará que los niños tengan menos posibilidad de continuar el colegio en los hogares pobres debido a que su trabajo es ahora más valioso.

6.80 El incremento de la cobertura y la calidad de la educación requerirá políticas por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. Esto podría incluir, entre otras cosas:

- **Un incremento en la oferta de educación inicial y educación secundaria.** Las tasas de matrícula en educación inicial y secundaria son relativamente bajas en el Perú, particularmente en las áreas rurales. Las mejoras en la oferta de la educación inicial pueden lograrse con modalidades de estudio no formales, como centros educativos para niños manejados por mujeres, las que reciben capacitación y apoyo financiero del gobierno a cambio de la disposición de servicios básicos de educación. Las mejoras en la demanda de la educación secundaria pueden obtenerse estableciendo modalidades de estudio alternativas, más flexibles, como aprendizaje a distancia.
- **Una mejora en la colocación y calidad de los maestros.** Tradicionalmente, la distribución de maestros ha sido desigual y ha dado como resultado una mejor calidad de maestros en las áreas urbanas y un gran ausentismo en las áreas rurales. Como consecuencia, la cobertura y calidad de la educación es sustancialmente menor en las áreas rurales frente a las áreas urbanas. Desde hace algunos años se ha venido haciendo una revisión exhaustiva de la planilla de maestros y se espera que resulte en mejoras en su asignación. Además, se han aplicado esquemas de incentivos dirigidos a incrementar la asistencia de los maestros en forma piloto en las áreas rurales. Estos esquemas contemplan incentivos monetarios y no monetarios, incluyendo la capacitación de los maestros. Viendo hacia el futuro, estos esfuerzos deben consolidarse (en otras palabras, la aplicación del sistema de incentivos en el nivel nacional) y ser complementados con capacitación para los maestros y materiales, particularmente en las áreas de educación bilingüe y multigrado. También será importante asegurarse de que el proceso de descentralización no dificulte la capacidad de las autoridades para manejar los recursos humanos del sector de manera efectiva y eficiente.
- **Una mejora en la oferta y calidad de la educación bilingüe.** El acceso a la educación es particularmente bajo entre la población indígena, en especial entre las niñas indígenas. Esto puede remediarse parcialmente incrementando el número de maestros capacitados en educación bilingüe y multigrado, y desarrollando y distribuyendo materiales escolares relevantes para este tipo de escuelas. Proyectándonos hacia el futuro, el esfuerzo hacia la eliminación de barreras culturales para acceder a la educación debe tomar ventaja de la mayor responsabilidad del sector para con las autoridades locales y usuarios como resultado del proceso de descentralización.
- **Un incremento en la demanda de la educación.** La demanda de educación está en función tanto del costo directo como del costo de oportunidad escolar, así como de su valor percibido, tanto en forma de retornos en los mercados laborales como de valor social. Entonces, los incrementos en la demanda de educación pueden inducirse reduciendo efectivamente sus costos a través de los programas de transferencia condicional de efectivo o becas, la implementación de horarios flexibles de estudio que permitan a los niños y jóvenes comprometerse en otras actividades durante el día, o incrementando de manera efectiva su valor a través de la mejora en la calidad de la educación y relevancia cultural (por ejemplo, educación bilingüe para las personas indígenas).

### **Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de salud**

6.81 Como en el caso de la educación, un incremento en la oferta no es suficiente para asegurar que los pobres, particularmente los de las áreas rurales, accedan a los servicios de salud. Las barreras económicas y culturales contribuyen a la persistencia de la desigualdad en el acceso.

6.82 El incremento de la cobertura y la calidad de los servicios de salud requerirá, entonces, políticas por el lado de la oferta y la demanda. Esto podría incluir, entre otras acciones:

- **Un incremento en la oferta de servicios de salud básica para los pobres.** Hacer que los servicios de salud sean más accesibles para los pobres, particularmente para los que son más vulnerables entre ellos, como las madres, los bebés y los adultos mayores, debe ser una prioridad. La reciente creación del Seguro Integral de Salud (SIS) ha sido un paso importante en esta dirección. El SIS elimina el pago de los usuarios, reembolsando a los proveedores públicos un pago por servicios por todos los costos variables incurridos durante la disposición de un paquete de beneficio básico (principalmente fármacos esenciales y suministros médicos). El número de madres y bebés que reciben atención bajo el SIS se ha incrementado de manera regular desde su creación, y se espera mayores incrementos en la cobertura en el futuro. Los principales retos futuros para el SIS son la mejora de la atención capacitada de nacimientos y el control de colocación excesiva de recursos de atención terciaria.
- **Un incremento en la eficiencia y coordinación entre proveedores de salud pública.** En el Perú, diferentes proveedores brindan los servicios de salud, incluyendo el Ministerio de Salud y EsSalud, asociados con la autoridad del Seguro Social, que cubre diferentes grupos de población. La existencia de proveedores múltiples con mandos diferentes puede causar ineficiencias en la asignación de recursos y en el uso de la capacidad existente. Con el propósito de incrementar la eficiencia en el sistema de salud, el Ministerio de Salud ha firmado una serie de contratos de gestión con las autoridades regionales de salud. Estos contratos unen los recursos al rendimiento y los resultados. Además, para maximizar el uso de la capacidad existente, el Ministerio está buscando una mejor coordinación con EsSalud. Sin embargo, esto ha generado dificultades políticas. Los esfuerzos para promocionar la coordinación entre ambas instituciones deben renovarse. Esto será particularmente importante en un medio cada vez más descentralizado, en el cual el riesgo de fragmentación en el sistema puede aumentar en forma significativa.
- **Una reducción de barreras culturales.** El acceso a los servicios de salud es particularmente bajo entre la población indígena debido a barreras culturales, entre otros factores. Tener en cuenta las expectativas culturales y las creencias de las personas indígenas dentro del sistema de salud puede ser muy beneficioso cuando se elimine, o al menos se mitigue, el impacto de estas barreras. La adopción del modelo CLAS en 1994, basado en la participación de las comunidades locales en las actividades de planeamiento y administración de los centros de salud primaria, ha constituido un movimiento importante en esta dirección. El Gobierno del Perú debe continuar trabajando para consolidar este modelo. De manera más general, fortalecer la receptividad de los servicios de salud a las necesidades locales, así como la capacidad de las comunidades de monitorear a los proveedores de salud, será más importante en un medio descentralizado.
- **Un incremento en la demanda de servicios de salud.** La demanda de servicios de salud está en función de su costo y de su valor percibido. Los incrementos en la demanda de servicios de salud pueden entonces inducirse a través de la disminución efectiva de sus costos en servicios subsidiados, como los provistos por el SIS; a través de programas de transferencia condicional de efectivo; o a través del incremento de su valor en mejoras en relación a la calidad y relevancia cultural del servicio brindado.

6.83 Muchas de las reformas en los sectores educación y salud descritas anteriormente han sido respaldadas por una serie de operaciones técnicas y programáticas del Banco Mundial (PRSL I-IV). Además, a medida que progresa la descentralización de los sectores sociales, se brindará mayor apoyo financiero y técnico para otras reformas por medio del proyecto RECURSO y de una operación dirigida a incrementar la responsabilidad para la descentralización de los sectores sociales.

## ***Conclusiones***

6.84 En este capítulo se ha demostrado que los pobres son más vulnerables y tienden a tener menos acceso a los servicios básicos que los ricos. En consecuencia, están expuestos a riesgos (de ingresos) más altos y muestran niveles más bajos de movilidad social.

6.85 Se ha señalado que la razón de la vulnerabilidad más alta entre los pobres es la falta de capacidad de ahorro y su limitado acceso a los mercados financieros y redes de seguridad. Las políticas dirigidas a eliminar algunas de estas barreras pueden ser de gran beneficio para reducir la vulnerabilidad y exposición a riesgos entre los hogares pobres en las áreas urbanas y rurales.

6.86 También se ha establecido que los incrementos en la movilidad social y las oportunidades dependerán de los incrementos en el acceso a los servicios básicos, como educación y salud, y a las instituciones públicas. Esto, a su vez, requerirá mejoras en el nivel y calidad de los recursos, así como en la eficiencia y coordinación entre los diferentes actores en los sectores, todo lo cual tendrá que lograrse en un entorno cada vez más descentralizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, Lorena. 2004. "Monitoring Social Outcomes and Policies in Peru: the Challenge of Decentralization". Lima: GRADE.
- Altamirano, Teófilo, James Copestake, Adolfo Figueroa y Katie Wright. 2003. "Poverty Studies in Peru: Towards a More Inclusive Study of Exclución". WeD Working Paper 05. Reino Unido, Bath: Wellbeing in Developing Countries Economic and Social Research Council Research Group.
- Alvarado Pérez, Betty y Enrique Chon Yamasato. 2002. "Aproximación a la pobreza de Lima". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Arias, Omar y Walter Sosa Escudero. 2004. "Subjective and Objective Poverty in Bolivia". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005a. *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth*. Nueva York: Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional y Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2005b. *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2004a. *Country Assistance Strategy Progress Report for the Republic of Peru*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004b. "Project Appraisal Document for a Proposed Technical Assistance Loan in the amount of US\$8.0 million to the Republic of Peru for Institutional Capacity for Sustainable Fiscal Decentralization". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004c. *The Urban Poor in Latin America*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004d. *Proposed Programmatic Social Reform Loan IV in the Amount of US\$100 Million to the Republic of Peru*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004e. *Ecuador Poverty Assessment*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004f. "Study on the Environment and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003a. *Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru: A Public Expenditure Review*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003b. *Peru: Microeconomic Constraints to Growth the Evidence from the Manufacturing Sector*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003c. *Romania—Poverty Assessment*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003d. *Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2002. *Country Assistance Strategy for the Republic of Peru*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Benavides, Martín. 2002. "Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo". *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, t.º 31, n.º 3, Lima: IFEA.

- Benavides, Martín y Martín Valdivia. 2004. "Metas del milenio y la brecha étnica en Perú". Lima: GRADE.
- Botero, Juan, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shliefer. 2003. "The Regulation of Labor". National Bureau of Economic Research Working Paper Series n.º 9756. Cambridge, MA: NBER.
- Calderón, César y Luis Servén. 2004. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Washington D. C.: Banco Central de Chile y Banco Mundial.
- Calvo, Guillermo, ed. 2004. *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press.
- Casas, C. y G. Yamada. 2005. "Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el periodo 2001-2004". Lima: Universidad del Pacífico.
- Chong, Alberto y Jaime Saavedra. 2003. "Explaining Increases in 'Legal Informality' During the Nineties in Latin America: The Case of Perú". Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cowan, Kevin y José De Gregorio. 2000. "Distribution and Poverty in Chile Today: Have We Gained or Lost Ground?", *Distributive justice and economic development: The case of Chile and developing countries (2000): 127-54* Publication: *Development and Inequality in the Market Economy series*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* Washington D. C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sánchez-Páramo y Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés. 2005. *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- De Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero; La revolución informal*. Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- Díaz, Juvenal. 2004. "Cobertura e incidencia de los programas sociales focalizados". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Duclos, J., J. Esteban y D. Ray. 2003. "Polarization: Concepts, Measurement, and Estimation". En <<http://132.203.59.36/CIRPEE/cahierscirpee/2003/files/CIRPEE03-01.pdf>>.
- Easterly, William y Luis Servén, eds. 2003. *The Limits of Stabilization. Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Easterly, William. 2002. "The Failure of Economic Development" *Challenge* v45, n1 (Jan.-Feb. 2002): 88-103.
- Economist Intelligence Unit, The. 2005. *Peru: Country Profile 2005*. Reino Unido: The Economist.
- Escobal, Javier. 2005. "Rural Poverty in Peru: The Role of Agriculture and Non-agriculture Sectors". Lima: GRADE.
- Escobal, Javier. 2002. "El rol de los activos públicos en la generación de oportunidades de empleo rural no agropecuario en el Perú". Lima: GRADE.

- Escobal, Javier. 2001a. "El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres". Documento de Trabajo n.º 40. Lima: GRADE.
- Escobal, Javier. 2001b. "The Determinants of Non-Farm Income Diversification in Rural Peru". *World Development*, 29 (3): 497-508.
- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 1998. "Los activos de los pobres en el Perú". Lima: GRADE.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce. 2002. "El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades para los pobres". Lima: GRADE.
- Escobal, Javier y Martín Valdivia. 2004. "Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural". Lima: GRADE.
- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2002. "How to Face an Adverse Geography: The role of Private and Public Assets". Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2000. "Measuring the Impact of Asset Complementarities: The Case of Rural Peru". Lima: GRADE.
- Fay, Marianne y Tito Yepes. 2003. "Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?". Banco Mundial Policy Research Working Paper 3102. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Felicio, Mariana e Indu John-Abraham. 2004. "Peru: Towards a System of Social Accountability". *En Breve*, n.º 39.
- Ferreira, Francisco y Michael Walton, eds. 2006. "World Development Report 2006. Equity and Development". Borrador. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Foster, Andrew D. y Mark R. Rosenzweig. 1996. "Technical Change and Human-Capital Returns to Investments: Evidence from the Green Revolution". *American Economic Review*, 86, 4.
- Francke, Pedro. 2005. "¿Qué está pasando con la pobreza y la distribución?". Lima: Río Abierto.
- Francke, Pedro. 2004. "¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión". Lima: CIES y PUCP.
- Gasparini, Leonardo, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. 2005. "Growth, Income and Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys". Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, Leonardo, Martin Cicowiez, Federico Gutiérrez y Mariana Marchionni. 2003. "Simulating Income Distribution Changes in Bolivia: a Micro-Econometric Approach". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Gastwirth, Joseph L. 1971. "A General Definition of the Lorenz Curve", *Econometrica* v39, n6 (Nov. 1971): 1037-39.
- Gibson, John, Jikun Huang y Scout Rozelle. "Improving Estimates of Inequality and Poverty from Urban China's Household Income and Expenditure Survey". Working Paper n.º 1028. California: UC Davis, Department of Agriculture and Resource Economics.
- Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- González Mantilla, G., J. C. Serván, L. López y H. Burgos. 2002, "El sistema judicial en el Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y usuarios". Washington D. C.: Banco Mundial.

- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos. 2004. "Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Heckman, James J. y Carmen Pages. 2004. *Law and Employment. Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Herrera, Javier. 2004. "Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares". Lima: Institut de Recherche pour le Développement (IRD-DIAL).
- Herrera, Javier. 2003. "La pobreza en el Perú, 2003. Advertencia sobre cambios metodológicos". Lima: Institut de Recherche pour le Développement (IRD) e INEI.
- Herrera, Javier, ed. 2002a. "Pobreza y desigualdad en el área andina". *Bulletin de L'Institut Français d'Études Andines*, t.º 31, n.º 3. Lima: IFEA.
- Herrera, Javier y François Roubaud. 2002. "Dinámica de la pobreza urbana en Perú y en Madagascar 1997-99: Un análisis de datos de panel". *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, t.º 31, n.º 3. Lima: IFEA.
- Hnatkovska, Viktoria y Norman Loayza. 2003. "Volatility and Growth". Washington D. C.: Banco Mundial.
- INEI. 2004a. "Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana". *Informe de empleo* n.º 6. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2004b. "Indicadores económicos". *Informe de empleo* n.º 6. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2004c. *Perú: Principales indicadores regionales 2002-2003*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2003a. *Perú: Compendio Estadístico 2003*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2003b. *Encuesta Nacional de Hogares 2003. Condiciones de Vida y Pobreza*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2002a. *Condiciones de Vida en el Perú: Evolución, 1997-2001*. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0). Programa MECOVI-Perú. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2002b. *La pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2001. *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 1998a. *Encuesta Nacional de Hogares 1998. IV Trimestre. Condiciones de Vida y Pobreza*. Programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en el Perú. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 1998b. *Perú: Niveles de vida y pobreza 1998*. Encuesta Nacional de Hogares 1998. Colección Estudios e Investigaciones. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 1997. *Perú: Medición de niveles de vida y pobreza*. Encuesta Nacional de Hogares 1998. Colección Estudios e Investigaciones. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Jaramillo, Miguel. 2004a. "La regulación del mercado en Perú". Lima: GRADE.

- Jaramillo, Miguel. 2004b. "Transaction Costs in Peru: How Much Does it Cost to Start a Formal Garment Firm in Lima?". Ponencia. Annual Meeting of the International Society for Neo Institutional Economics, Tucson, Arizona.
- Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra. 2003. "Gobernabilidad, reformas y desempeño económico en el Perú de los 1990s". Lima: GRADE.
- Kraay, Aart. 2004. "When is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence" International Monetary Fund, IMF Working Papers: 04/47.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations and Forecasts". Investigación apoyada por el Programa de Estudios Regionales para América Latina del Banco Mundial.
- Loayza, Norman y Rossana Polastri. 2004. "Poverty and Growth in Peru". Background Report for Peru's Poverty Assessment". Washington D. C.: Banco Mundial.
- López-Cálix, José R. 2004. "Budgetary Protection of Social Spending in World Bank Programmatic Adjustment Loans. Lessons from Peru". Ponencia. Seminario "El futuro de la protección presupuestaria en Perú". Lima.
- López-Cálix, José R. y Alberto Melo. 2004. *A más disciplina fiscal, menos pobreza. Revisión del gasto público en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Cálix, José R. y Karina Rozas. 2003. "Preserving Pro-Poor Social Budget Protection in the Context of Decentralization". Washington D. C.: Banco Mundial.
- MacIsaac, Donna y Martín Rama. 2001. "Mandatory Severance Pay: An Assessment of its Coverage and Effect in Peru". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Maloney, William. 2003. "Informality Revisited". Washington D. C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas (República del Perú). 2004. *Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007*. Lima: MEF.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (República del Perú). 2004a. "Boletín de Economía Laboral nº 28". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (República del Perú). 2004b. "Informe Estadístico Mensual". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Dirección de Promoción del Empleo y Formación Profesional.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (República del Perú). 2003. "Informe Estadístico Mensual". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Dirección de Promoción del Empleo y Formación Profesional.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (República del Perú). 2002a. "Informe Estadístico Mensual". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Dirección de Promoción del Empleo y Formación Profesional.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (República del Perú). 2002b. "Boletín de Economía Laboral 21". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Social (República del Perú). 2001. "Informe Estadístico Mensual". Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Social - Dirección de Promoción del Empleo y Formación Profesional.

- Pasquier-Doumer, Laure. 2002. “La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX”. *Bulletin de l’Institut Français d’Etudes Andines*, t.º 31, n.º 3. Lima : IFEA.
- Paxson, Christina y Norbert Schady. 2004. “Child Health and Economic Crisis in Peru”. De próxima aparición en *The World Bank Economic Review*.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos, eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction.
- Ravallion, Martin. 2004 – “Pro-Poor Growth: A premier” Policy Research Working Paper. No. 3242, The World Bank.
- Ravallion, Martin y Chen, Shaohua. 2003 “How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?” Policy Research Working Paper. No. 3341, The World Bank.
- Saavedra, Jaime y Alberto Chong. 1999. “Structural Reforms, Institutions and the Informal Sector in Peru”. *Journal of Development Studies*, 35 (4).
- Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama. 1999. “Estabilidad laboral e indemnización por despido: efectos sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano”. Lima: GRADE.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero. 2004. “Labor Market Reforms and their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru”. En James J. Heckman y Carmen Pages, eds. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Schady, Norbert. 2004. “Do Macroeconomic Crises Always Slow Down Human Capital Accumulation?” *The World Bank Economic Review*, 18 (2).
- Sheahan, John. 2003. *The Persistence of Poverty in Peru: Possible answers, their Limits, and their Implications for Latin America*. Boston, MA: Development Alternatives, Inc. y Boston Institute for Developing Economies.
- Sosa-Escudero, Walter y Leonardo Lucchetti. 2004. “Exploring the Determinants of Poverty and Income Distribution in Peru”. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y Universidad Nacional de La Plata.
- Tesliuc, Cornelia M. 2005. “Strengthening the Compact—Social Protection”. Washington D. C. : Banco Mundial.
- Trivelli, Carolina. 2004. “Indigenous Poverty in Peru: An Empirical Analysis”. Lima: IEP.
- Universidad del Pacífico. 2003. “Primer informe: Diseño de modelos de predicción de cumplimiento de Objetivos del Milenio”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Valdivia, Martín y M. Robles. 1997. “Decisiones laborales en las economías rurales del Perú”. Lima: GRADE.
- Webb, Richard y Graciela Fernandez Baca. eds. 2005. *Perú en Números 2004. Anuario Estadístico*. Lima: Instituto Cuánto.
- Webb, Richard y Graciela Fernandez Baca, eds. 2004. *Perú en Números 2003. Anuario Estadístico*. Lima: Instituto Cuánto.

**ANEXO 1**  
**METODOLOGÍA RELACIONADA A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1997-2003**

Existen dos tipos diferentes de encuestas de hogares en el Perú: la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) administrada por Cuánto, y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) administrada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Debido a que las dos encuestas difieren en formato y a que ambas instituciones aplican distintas metodologías para medir la pobreza, existen también dos series de cifras sobre pobreza (véase la tabla A.1.1).

**Tabla A.1.1. Proporción de la población que es pobre según la ENNIV y la ENAHO**

	Nacional		Urbana		Rural	
	ENNIV	ENAHO	ENNIV	ENAHO	ENNIV	ENAHO
1991	57,4	49,9	52,2	36,0	70,8	74,0
1994	53,4	46,4	50,4	34,7	65,6	68,6
1997	50,7	42,7	48,9	29,7	64,8	66,3
2000	54,1	48,4	47,9	36,9	66,1	70,0

*Fuentes:* Anuario Estadístico (Cuanto, 2003) e INEI.

*Nota:* las cifras de la ENAHO para los años 1991 y 1994 no son del todo comparables con las de los años 1997 y 2000.

A pesar de que el análisis presentado en la anterior Evaluación a la Pobreza en el Perú (Banco Mundial) se basó en la ENNIV, este estudio decidió utilizar la ENAHO para sus estimaciones sobre la pobreza por dos razones. Primero, porque brinda una información más actualizada (de 2003 en comparación con la de 2000 de la ENNIV). Segundo, porque produce mediciones de gasto e ingreso más detalladas y da como resultado cifras de pobreza más exactas.

Sin embargo, para preparar cifras de pobreza comparables y consistentes en el tiempo para el periodo 1997-2003, fue necesario manejar una serie de mejoras metodológicas en la encuesta aplicada durante ese lapso. Con este fin, se confió sobre todo en el trabajo producido por el INEI, específicamente por el equipo de Encuestas de Hogares.

Este anexo, entonces, tiene un doble propósito. Primero, describir brevemente los cambios metodológicos aplicados en la ENAHO, así como las estrategias utilizadas para abordarlos; y, segundo, revisar las principales diferencias metodológicas entre la ENAHO y la ENNIV, poniendo especial atención en el efecto que estas diferencias tienen en la medición del ingreso, el gasto y la pobreza.

### **Cambios en la ENAHO para el periodo 1997-2003<sup>59</sup>**

Durante el periodo 1997-2003, la ENAHO experimentó una serie de mejoras metodológicas importantes y revisiones con relación al tamaño y composición muestral y la definición y elaboración de la línea de pobreza.

#### **Cambios en el tamaño y composición muestral**

El tamaño muestral varió durante el periodo (véase la tabla A1.2): disminuyó en forma significativa entre los años 1997 y 2000 y aumentó posteriormente. Por ello, el nivel de representatividad de la encuesta también cambió entre los años 1997 y 2000 a nivel de “dominio geográfico”,<sup>60</sup> y desde el año 2001 en adelante a nivel departamental.

<sup>59</sup> Esta sección se basa mayormente en información del INEI (2001, 2002a) y Herrera (2003). En estos documentos el lector interesado puede hallar una discusión detallada de los temas aquí presentados.

<sup>60</sup> Se establecieron siete “dominios geográficos”: Lima Metropolitana, Sierra rural, Sierra urbana, Costa rural, Costa urbana, Selva rural y Selva urbana.

**Tabla A.1.2. Tamaño de la muestra empleada en la encuesta, 1997-2003**

	Tamaño de muestra (sin ponderar)	Tamaño de muestra (ponderado)
1997	31.280	25.178.626
1998	35.509	27.319.804
1999	18.783	28.743.428
2000	17.177	26.732.023
2001	75.470	27.219.122
2002	83.807	27.483.404
2003	84.397	27.308.177

*Fuente:* cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

Además, en 2001 el marco muestral fue modificado para responder a los cambios demográficos documentados en el Pre-Censo de 1999. El nuevo marco muestral incluyó nuevas áreas urbanas (periféricas), especialmente alrededor de Lima, que se habían desarrollado durante la década de 1990 y no habían sido cubiertas por el anterior marco muestral basado en el Censo de Población de 1993 (véase la tabla A1.3).

**Tabla A.1.3. Cambios en el marco muestral de la ENAHO de 2001**

	Total	Áreas nuevas	Áreas antiguas
	% de todos los hogares incorporados en la muestra		
Nacional	100,0	18,3	81,7
Costa norte	100,0	30,4	69,6
Costa central	100,0	24,6	75,4
Costa sur	100,0	28,8	71,2
Sierra norte	100,0	9,9	90,1
Sierra central	100,0	13,5	86,5
Sierra sur	100,0	10,5	89,5
Selva	100,0	17,8	82,2
Lima Metropolitana	100,0	19,6	80,4

*Fuente:* INEI 2002a.

### Cambios en la línea de pobreza

La línea de pobreza promedio es una función de la línea de pobreza extrema, la que, a su vez, es una función de tres elementos diferentes: (i) la definición de la norma calórica (o consumo calórico mínimo diario); (ii) la población de referencia de donde se obtiene la información sobre si la canasta básica proporciona la norma calórica; y, (iii) la preparación y valoración de esta canasta de consumo. Estos tres elementos han experimentado cambios durante el periodo 1997-2001.

Desde 1997 a 2000 la ENAHO ha utilizado una sola norma calórica para todos los individuos (2.318 calorías por persona por día), independientemente de la edad, género y área de residencia; por lo tanto, no considera las diferencias en las necesidades nutricionales entre grupos demográficos y entre diferentes tipos de actividad económica. Esto cambió en el año 2001, cuando se adoptó un enfoque más amplio. Utilizando la Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples de 1993-94, el INEI estimó requerimientos calóricos por “dominio” para un hogar representativo de cinco personas (dos adultos y tres niños) y atribuyó diferentes requerimientos de acuerdo a la edad y el género. A pesar de que la norma calórica promedio varió a través de los “dominios”, reflejando las diferencias demográficas, estos “dominios” podrían agruparse en tres categorías con tres normas calóricas diferentes: 2.232 calorías por persona por día en Lima Metropolitana; 2.194 calorías por persona por día en la costa, la sierra urbana y la selva urbana; 2.133 calorías por persona por día en la sierra rural y la selva rural.

También hubo cambios en la manera de definir a la población de referencia. Mientras en el periodo 1997-2000 los patrones de consumo fueron identificados por separado para cada región natural utilizando poblaciones de referencia para regiones específicas, en 2001 el INEI adoptó un enfoque de población de referencia única. Bajo la antigua metodología, las diferencias en la línea de la pobreza (extrema) a lo largo de las regiones capturaron las paridades en el nivel de los precios y las diferencias en los patrones de consumo de alimentos, pero no tomaron en cuenta las diferencias de conducta causadas por la variación regional en los niveles de ingresos y de consumo; por ejemplo, los hogares pobres tienden a gastar una gran parte de sus ingresos en alimentos en comparación con los hogares más ricos. Como consecuencia, el coeficiente de Engel<sup>61</sup> estimado para áreas de bajos ingresos estuvo sistemáticamente por debajo de las áreas de altos ingresos. Estos problemas se resolvieron adoptando una población única de referencia para el país entero, junto con un deflactor regional de precios que hace comparables los ingresos y el consumo en las regiones.

Finalmente, se modificó la composición del consumo agregado y la forma en que el valor de la línea de la pobreza fue actualizado a lo largo del tiempo. El conjunto de gastos que serían incluidos en el consumo agregado se cambió a fin de hacerlo compatible con el Marco de las Cuentas Nacionales en 2001; por ejemplo, se eliminó la doble contabilidad asociada con las transferencias interhogares, se mejoró el método utilizado para computar el consumo de bienes durables, se excluyeron del consumo agregado los impuestos indirectos no asociados directamente con la provisión de un servicio particular. En forma similar, el INEI hizo un cambio: pasó de mantener la línea de pobreza extrema constante en términos reales de año a año, a actualizar anualmente la línea de pobreza promedio utilizando coeficientes de Engel anuales, de modo de mantenerla constante utilizando el Índice de Precios del Consumidor (IPC) para las principales ciudades. Este cambio eliminó inconsistencias a través de los años en la medición de la pobreza causadas por la correlación negativa entre el nivel de gasto total y el nivel de gasto en alimentos.

Para los propósitos de este informe se presenta dos series de cifras de pobreza. La primera serie incorpora todos los cambios descritos anteriormente para el periodo 2001-03. La ventaja de este enfoque es que las cifras sobre pobreza para el periodo 2001-03 consideran la población residente en una nueva área desarrollada y, por ende, son más precisas y representativas. La desventaja es que estas cifras no son comparables a las del periodo 1997-2000. La segunda serie recalcula el consumo agregado y la línea de la pobreza para el periodo 2001-03 utilizando el marco muestral y la metodología aplicada en el periodo 1997-2000, produciendo así números de pobreza comparables para el periodo 1997-2003. La tabla A.1.4 ilustra la importancia relativa que tienen los cambios en el muestreo y los cambios en la línea de pobreza para explicar los cambios en las tasas de pobreza para el periodo 2000-01.

**Tabla A.1.4. Variación en las cifras de pobreza debido al cambio muestral y metodológico**

	Series comparables		Actual	Variación total	Variación debido al cambio en el marco muestral	Variación debido a los cambios en la línea de pobreza
	2000	2001	2001			
Nacional	48,4	49,8	54,8	6,4	2,5	2,5
Urbana	36,9	35,7	42,0	5,1	4,2	2,1
Rural	70,0	75,9	78,4	8,4	-0,8	3,3

Fuente: INEI 2001.

<sup>61</sup> El coeficiente de Engel captura la relación entre alimento y gasto total y se utiliza para elaborar la línea de pobreza promedio a partir de la línea de pobreza extrema (en otras palabras, el ingreso requerido para pagar el costo de una canasta básica de alimentos).

## Una comparación entre la ENAHO y la ENNIV<sup>62</sup>

Existen tres causas potenciales para las discrepancias entre las cifras de pobreza producidas utilizando la ENAHO y aquellas producidas utilizando la ENNIV: (i) las diferencias muestrales en ambas encuestas; (ii) las diferencias metodológicas con relación al cálculo de la línea de pobreza; y, (iii) las diferencias en la computación del gasto de los hogares. Aquí se exploran brevemente las tres utilizando información de la ENNIV 1997 y la ENAHO 1997; muchas de las conclusiones se pueden extrapolar para la ENNIV 2000 y la ENAHO 2000.

### Tamaño y composición de la muestra

A pesar de que el tamaño muestral varía significativamente en ambas encuestas, la composición de la muestra parece ser muy similar (véase la tabla A.1.5). En consecuencia, no es posible que explique las diferencias en la incidencia de la pobreza entre la ENAHO y la ENNIV.

**Tabla A.1.5. Composición de la muestra según la ENNIV y la ENAHO, 1997**

	ENNIV	ENAHO
Nacional	100,0	100,0
Urbana	64,6	64,9
Rural	35,4	35,1
Lima Metropolitana	28,5	28,5
Costa urbana	17,7	17,8
Costa rural	5,9	5,1
Sierra urbana	12,8	12,9
Sierra rural	21,9	23,0
Selva urbana	5,5	5,7
Selva rural	7,5	6,8

Fuente: INEI 2001

### Líneas de pobreza total y pobreza extrema

Como se explicó anteriormente, elaborar la línea de pobreza comprende los siguientes pasos: (i) determinar las pautas calóricas (o ingesta calórica mínima); (ii) determinar la composición y costo de la canasta básica de consumo (línea de pobreza extrema); y, (iii) determinar el costo de la canasta básica de consumo (línea de pobreza total). Existen diferencias importantes entre la ENNIV y la ENAHO con relación a estos tres puntos.

Ambas encuestas basaron sus cálculos de las normas calóricas per cápita en un hogar representativo de cinco miembros (dos adultos y tres niños). Sin embargo, la ENAHO utilizó una norma calórica per cápita única para el periodo 1997-2000, y una norma calórica per cápita específica para género y edad basada en el año 2001 y siguientes; mientras que la ENNIV utilizó normas calóricas per cápita específicas por regiones en 1997 y 2000. Ello condujo a diferencias significativas en el nivel de ingestas calóricas per cápita mínimas estipuladas en cada encuesta, con mayores ingestas contempladas en la ENNIV que en la ENAHO.<sup>63</sup>

Además, la ENAHO utiliza información basada en los patrones actuales de consumo de alimentos de la Encuesta de Propósitos Múltiples (INEI) de 1993-94 para determinar la composición de la canasta básica de consumo que proporciona la ingesta calórica per cápita mínima, mientras que la ENNIV usa una canasta "normativa", cuya composición refleja los puntos de vista de los expertos en nutrición más que la información real de consumo.

<sup>62</sup> La discusión en esta sección sigue muy de cerca a la presentada en INEI 2001.

<sup>63</sup> Para una discusión más detallada de las diferencias de las normas calóricas entre la ENAHO y la ENNIV véase INEI 2001.

Finalmente, la ENAHO utiliza precios implícitos de alimentos por región, según lo captado por la encuesta, para costear la canasta básica de consumo de alimentos. En contraste, la ENNIV emplea varias fuentes para determinar los precios de los alimentos: los precios del mercado en Lima, los precios del mercado en ciudades seleccionadas para otras áreas urbanas y los precios según lo captado por la encuesta para áreas rurales.

Como resultado, se observa diferencias significativas en el nivel de la línea de pobreza extrema. Estas diferencias varían por regiones y parecen ser mayores para la sierra y la selva, y menores para la costa (véase la tabla A.1.6).

**Tabla A.1.6. Línea de pobreza extrema en la ENAHO y en la ENNIV, 1997 y 2000**

	1997			2000		
	ENNIV	ENAHO	Diferencia	ENNIV	ENAHO	Diferencia
	Soles per cápita (mensual)					
Lima	98,53	117,52	19	101,41	125,91	24
Costa urbana <sup>A</sup>	86,06	90,12	5	90,55	97,72	8
Costa rural	76,46	84,88	11	79,33	91,81	16
Sierra urbana	72,20	90,17	25	75,38	97,37	29
Sierra rural	65,96	82,39	25	65,04	90,15	39
Selva urbana	76,88	93,98	22	78,8	102,81	30
Selva rural	73,35	84,16	15	70,48	91,96	30

*Nota:* las líneas de pobreza de la ENNIV están expresadas en precios reales de octubre 1999, y las líneas de pobreza de la ENAHO están expresadas en precios reales de octubre-diciembre 1997. <sup>A</sup> Excluyendo a Lima.

*Fuente:* INEI 2001.

### Gasto de los hogares

El módulo de gastos en el cuestionario de la ENAHO muestra mayor desagregación que el de la ENNIV y el consumo agregado utilizado por la ENAHO contiene 58 productos alimenticios y 113 no alimenticios, comparado con 31 y 55 respectivamente en la ENNIV, lo que a su vez se traduce en una descripción más exacta del nivel y composición del gasto en los primeros que en los últimos. Más aún: las donaciones recibidas de instituciones u otros hogares son tomadas en cuenta por la ENAHO pero no por la ENNIV. Con todo, esto da como resultado niveles de gasto estimados más altos cuando se utiliza la ENAHO. De hecho, en 1997 el gasto promedio per cápita medido por la ENAHO fue igual a 286,56 soles, significativamente superior a los 218,91 soles de la ENNIV.

Las diferencias metodológicas en ambas encuestas generan dos fuerzas opuestas. Las líneas de pobreza más altas utilizadas por la ENAHO tenderían a producir estimados de pobreza relativamente más elevados, mientras que el nivel de ingresos más alto tendería a producir líneas de pobreza relativamente más bajas, si todo lo demás se mantiene constante. A fin de desenredar el efecto de estas dos fuerzas, el INEI (2001) realiza una serie de cálculos contrafactuales utilizando las líneas de pobreza de la ENNIV y la ENAHO y los niveles de agregación de gastos (véase la tabla A.1.7).

**Tabla A.1.7. Efectos de las diferencias metodológicas en los estimados de la incidencia de la pobreza**

	Línea de pobreza de la ENNIV		Línea de pobreza de la ENAHO	
	Agregación de la ENNIV	Agregación de la ENAHO	Agregación de la ENAHO	Agregación de la ENNIV
	ENAHO 1997	ENAHO 1997	ENAHO 1997	ENNIV 1997
Nacional	44,5	36,6	42,7	50,7
Urbana	33,1	25,5	29,7	43,0
Rural	65,0	56,6	66,3	64,8

*Fuente:* INEI 2001.

**ANEXO 2**  
**CURVAS DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO. REVISIÓN DEL NIVEL DE SIGNIFICATIVIDAD DEL MODELO**

**Una pequeña introducción teórica<sup>64</sup>**

Las curvas de incidencia del crecimiento (CIC) ilustran la distribución del crecimiento y muestran tasas de crecimiento por cuantiles ordenados por ingresos, útiles para entender las tendencias de la pobreza y la desigualdad.

Si  $y_t$  denota el ingreso del cuantil- $p$  en la fecha  $t$ , entonces el ingreso para el cuantil  $p$  puede ser obtenido si se invierte la función de distribución acumulativa (FDA) del ingreso del cuantil denominado por  $F(y)$ :

$$y_t(p) = F_t^{-1}(p) \quad \text{donde } (y'_t(p) > 0)$$

La tasa de crecimiento del ingreso en el cuantil  $p$  puede ser expresado como:

$$g_t(p) = [y_t(p) / y_{t-1}(p)] - 1$$

dejando que  $p$  varíe de cero a uno,  $g_t(p)$  traza el crecimiento de la curva de incidencia.

Dado que  $F_{t-1}(p) = L'_t(p)\mu_t$ , donde  $L'_t(p)$  es la curva de Lorenz, con una pendiente  $L''_t(p)$  y un promedio  $\mu_t$  (Gastwirth 1971), las CIC también pueden ser definidas como:

$$g_t(p) = \frac{L'_t(p)}{L'_{t-1}(p)}(\gamma_t + 1) - 1$$

Donde  $\gamma_t = (\mu_t / \mu_{t-1}) - 1$  es la tasa de crecimiento en  $\mu_t$ , la que indica claramente que si la curva de Lorenz no cambia, entonces  $g_t(p) = \gamma_t$  para todo  $p$ . Adicionalmente,  $g_t(p) > \gamma_t$  si y solo si  $y_t(p)/\mu_t$  aumenta a lo largo del tiempo.

Cuando las CIC son positivas en todos los puntos percentiles ( $g_t(p) > 0$ ) para todo  $p$ , hay una dominancia de primer orden (DPO) de la distribución en la fecha  $t$  sobre la de la fecha  $t - 1$ ; esto es, hay una disminución no ambigua de la reducción de la pobreza entre el periodo  $t - 1$  y  $t$ . Si las CIC cambian de signo no es posible inferir que una dominancia de orden mayor se mantiene simplemente mediante la observación de las CIC. Un desplazamiento hacia arriba de las CIC implica mayores niveles de reducción de la pobreza. Finalmente, una función  $g_t(p)$  decreciente (creciente) para todo  $p$  indica una disminución (aumento) de la desigualdad a lo largo del tiempo.

**Revisión del nivel de significatividad del modelo**

Como se mencionó en el capítulo 1 y se encuentra explicado en el anexo 1, la ENAHO ha sufrido cambios metodológicos significativos durante el periodo 1997-2003. Los más importantes son: (i) la incorporación de un nuevo marco muestral en 2001, y (ii) la incorporación de un nuevo deflactor de precios (espacial) en 2001.

---

<sup>64</sup> Basada en Ravallion y Chen 2003.

Como una manera de reducir el impacto de estos cambios en el cálculo de incidencia del crecimiento, en el capítulo 2 se presenta las curvas de incidencia del crecimiento para el periodo 1997-2000 y 2001-03 por separado. En este anexo se muestran algunas verificaciones de significatividad adicionales que buscan analizar en qué medida los resultados del presente estudio dependen de estos cambios. Las verificaciones del estudio utilizan datos de 2001 y 2002, porque en estos años se puede utilizar ambos marcos muestrales.

En primer lugar, es importante revisar, utilizando ambos marcos muestrales (el antiguo y el nuevo), cómo ha cambiado el gasto promedio entre 1997 y 2003. Una comparación de la información para el año 2001 y 2002 (periodo en el que ambos marcos muestrales pueden ser superpuestos) revela una importante diferencia en los niveles de gasto promedio y una pequeña diferencia en las tendencias de gasto promedio. Esta segunda diferencia es la más importante dado que las CIC muestran cambios en el gasto.

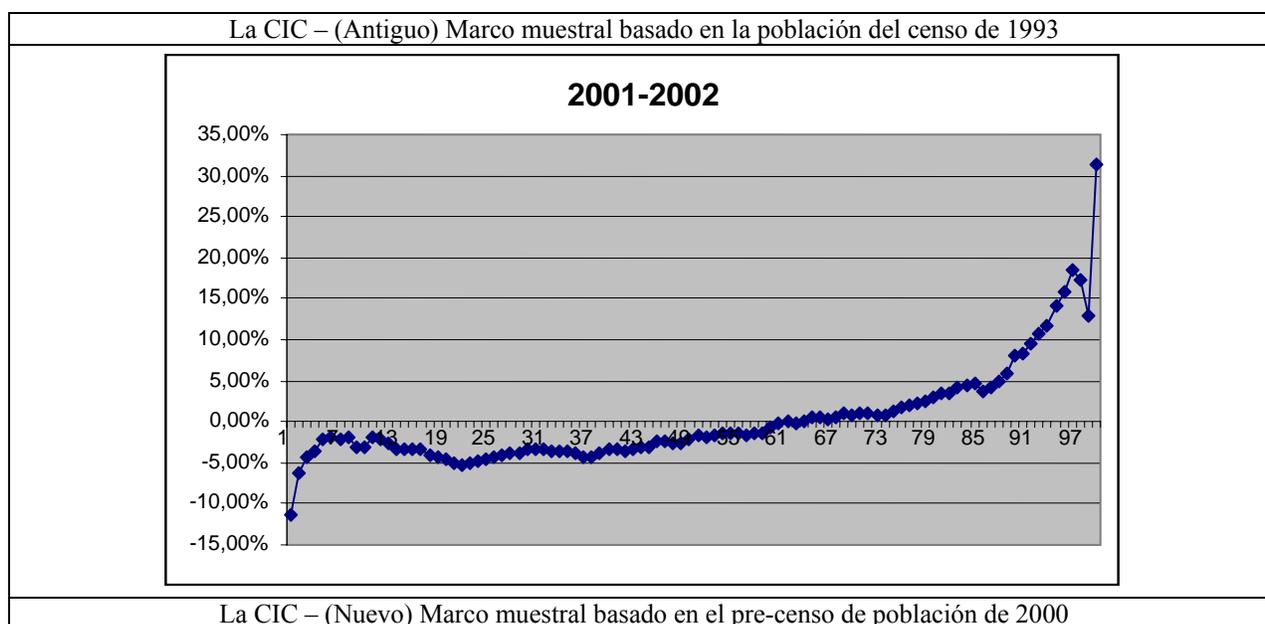
**Tabla A.2.1. Cambios en el promedio de gasto bajo el antiguo y el nuevo marco muestral**

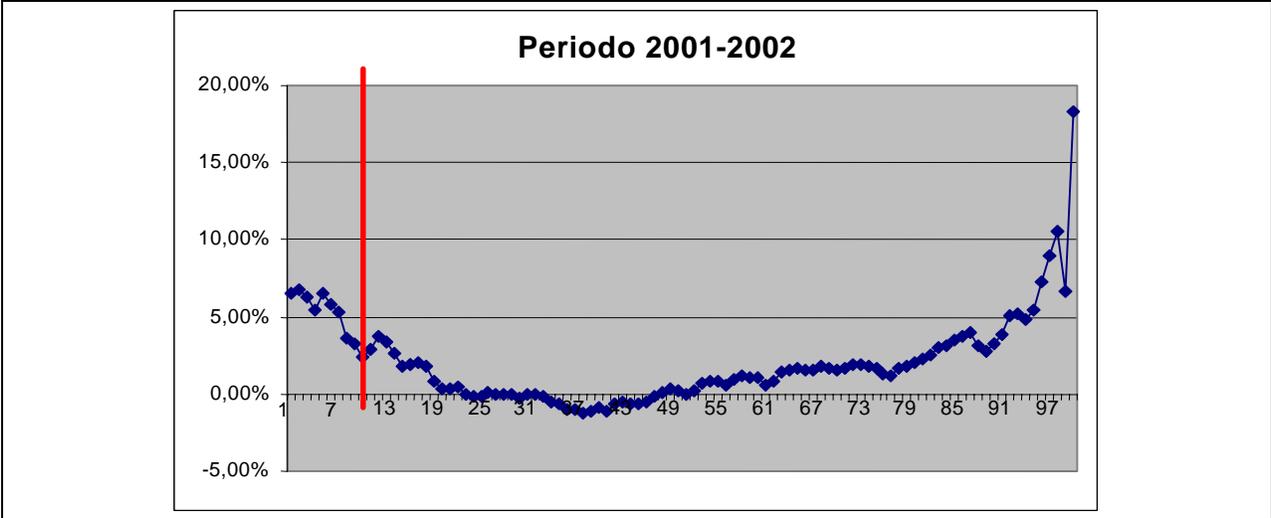
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Marco muestral antiguo	1,53	1,54	1,46	1,34	1,34	1,42	
Marco muestral nuevo					1,24	1,29	1,23

*Fuente:* cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2003.

Luego se construye la CIC para los años 2001 y 2002 utilizando ambos marcos muestrales. La figura que se obtiene es bastante diferente. Cuando se utiliza el marco muestral antiguo, solo los hogares ubicados en el 40 por ciento superior de la distribución experimentan un crecimiento positivo (del gasto) entre los años 2001 y 2002. Por el contrario, si se emplea el nuevo marco muestral (el que es representativo a nivel nacional) los hogares ubicados en la parte inferior de la distribución también muestran un crecimiento positivo. Dado que la principal diferencia entre ambos marcos muestrales es la inclusión en la muestra de áreas mayormente pobres recién desarrolladas, estos resultados sugieren que el crecimiento entre el año 2001 y 2002 fue positivo en esas áreas.

**Gráfico A.2.1. La CIC bajo los marcos muestrales antiguo y nuevo**

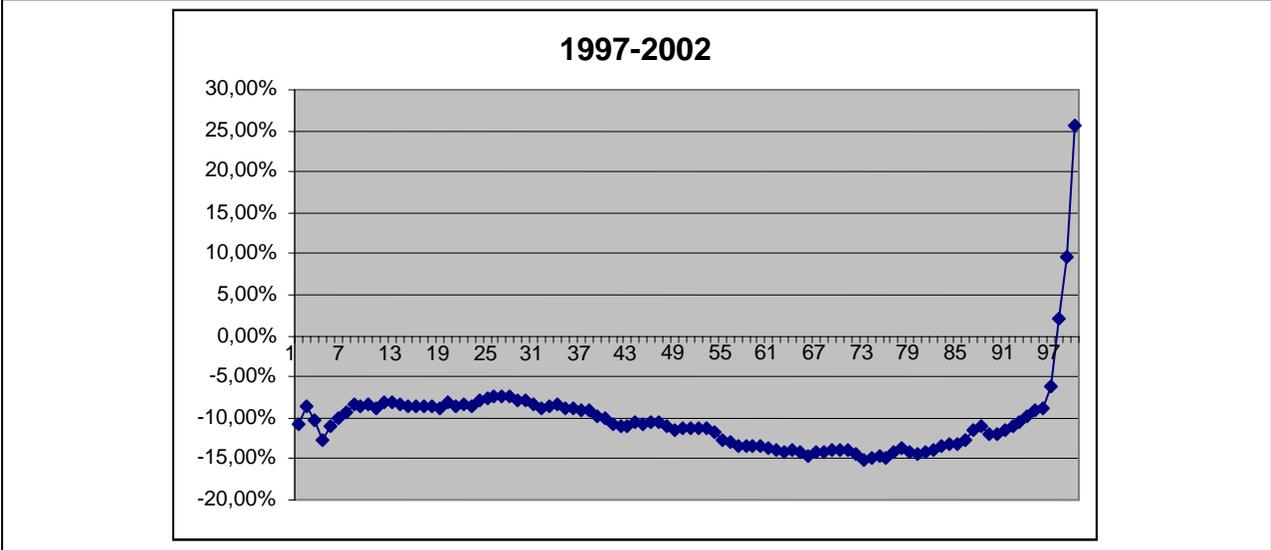




Fuente: cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001-02.

Estos resultados también explican por qué, si se construye una CIC para los años 1997 y 2000 utilizando el antiguo marco muestral, se obtiene una figura un poco más deprimente en materia de crecimiento del gasto.

**Gráfico A.2.2. Crecimiento de la incidencia en el periodo 1997-2000 bajo el antiguo marco muestral**



Fuente: cálculo de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 1997-2002.

**ANEXO 3**  
**COMPARACIONES INTERNACIONALES**

**Tabla A.3.1. Participación de la fuerza laboral**

	Tasa de participación de la fuerza laboral		Tasa de participación de la fuerza laboral femenina	
	1990	2003	1990	2003
Bolivia	72,1	72,8	36,9	38,1
Colombia	67,1	70,5	35,9	39,3
Ecuador	61,8	64,7	24,8	29,0
Perú	58,7	62,3	27,5	32,2
Venezuela	64,1	67,0	31,3	35,6

*Fuente:* cálculo de los autores utilizando la información del Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2004.

**Tabla A.3.2. Empleo por sector**

		Agricultura			Manufactura			Servicios		
		Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino
Bolivia	1990	1,2	1,9	0,2	25,1	34,6	11,5	72,8	62,8	87,3
	2000	4,9	6,1	3,3	28,2	39,2	14,2	66,8	54,6	82,3
Colombia	1990	1,4	1,9	0,6	30,9	34,7	25,0	67,7	63,4	74,3
	2001	22,2	32,5	6,6	18,4	19,2	17,3	59,4	48,3	76,2
Ecuador	1990	6,9	10,3	2,5	26,8	30,0	16,5	66,3	59,7	81,0
	2001	7,7	10,2	3,9	24,3	29,6	16,2	67,5	59,8	79,0
Perú	1990	1,2	1,7	0,6	27,3	32,2	19,7	71,5	66,1	79,7
	2001	8,8	10,9	6,1	17,9	24,1	10,2	73,3	64,9	83,8
Venezuela	1990	13,4	18,5	2,2	25,3	29,6	15,5	61,2	51,7	82,2
	2001	9,6	14,5	1,7	22,1	28,3	12,0	68,2	57,1	86,1

*Fuente:* Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2004.

**Tabla A.3.3. Línea de pobreza en la región andina**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Cambio (%) A
Bolivia				64,7 <sup>a</sup>			65,4 <sup>a</sup>		63,8 <sup>a</sup>	-1,4%
Colombia		48 <sup>b</sup>				55 <sup>b</sup>				14,6%
Ecuador	40,6 <sup>c</sup>				44,1 <sup>c</sup>					8,5%
Perú				42,6 <sup>a</sup>		47,4 <sup>a</sup>		54,9 <sup>a</sup>	54,2 <sup>a</sup>	27,2%
Venezuela		47,0 <sup>a</sup>			44,8 <sup>a</sup>		50,0 <sup>a</sup>			6,4%

<sup>A</sup> Entre los primeros y últimos puntos de la tabla.

*Fuentes:* a) Social and Economic Development in Latin America and the Caribbean, (SEDLAC): moderado; b) Evaluación de la Pobreza (EP) en Colombia 2002; c) SEDLAC: US\$2.

**Tabla A.3.4. Nivel de pobreza extrema en la región andina**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Cambio (%) <sup>A</sup>
Bolivia				34,0			45,3		42,0	23,43%
Colombia		48 <sup>b</sup>				55 <sup>b</sup>				14,6%
Ecuador	40,6				44,1					8,5%
Perú				34,6		35,8		39,5		
Venezuela		32,5			31,2		34,0			4,68%

<sup>A</sup> Entre los primeros y últimos puntos de la tabla.

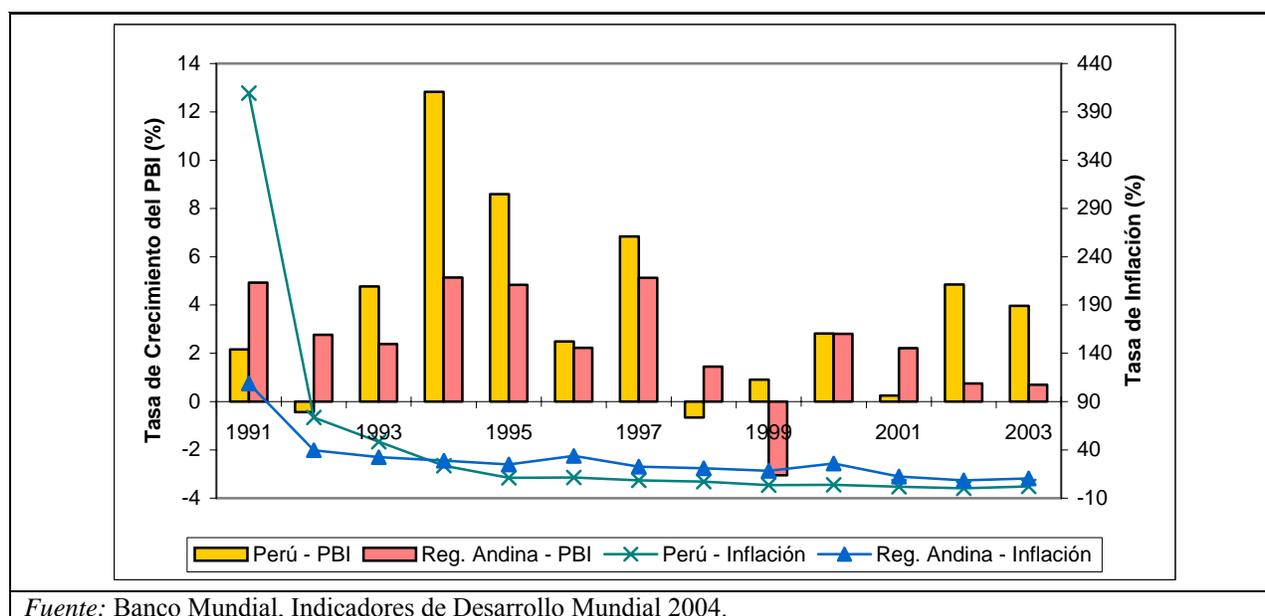
Fuente: SEDLAC: US\$2, excepto para b de EP Colombia 2002.

**Tabla A.3.5 Tendencias del índice de desarrollo humano**

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Bolivia	0,512	0,548	0,58	0,603	0,635	0,67	0,681
Colombia	0,661	0,689	0,706	0,727	0,751	0,771	0,773
Ecuador	0,63	0,674	0,696	0,71	0,719	„	0,735
Perú	0,642	0,672	0,696	0,706	0,733	„	0,752
Venezuela	0,716	0,73	0,739	0,759	0,768	0,776	0,778

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD.

**Gráfico A.3.1. PBI e inflación para la región andina**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2004.

**ANEXO 4**  
**PROGRESO HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Objetivos propuestos para los primeros siete ODM	Posición de ALC	Progreso alcanzado en el Perú en la década de 1990
1. Reducir a la mitad, entre los años 1990 y 2015, la proporción de personas que viven en extrema pobreza y que sufren hambre.	En 1998, 12 por ciento de la población de ALC vivía con menos de un dólar estadounidense por persona por día y 32 por ciento vivía con menos de 2 dólares diarios (cálculo del Banco Mundial utilizando promedios de 1993 y la información de la encuesta de hogares).	La incidencia de la pobreza extrema en el Perú ha aumentado de 23,0 por ciento en 1991 a 23,9 por ciento en 2002, aunque los indicadores nacionales ocultan diferencias importantes entre las regiones y entre las áreas rural y urbana. Con los esfuerzos actuales, es probable que no se llegue a alcanzar el objetivo de 11,5 por ciento. La desnutrición infantil (menores de 5 años) disminuyó de 10,8 por ciento en 1992 a 7 por ciento en 2000.
2. Lograr, para el año 2015, que los niños y las niñas de todo el mundo completen la educación primaria, y que el 75 por ciento complete la educación secundaria.	En 1998, la ratio de matrícula neta en educación primaria en ALC fue de 97 por ciento y de 60 por ciento en educación secundaria (Banco Mundial, IDM 2002).	Entre 1991 y 2002, la ratio de matrícula neta para la educación básica disminuyó de 90,6 a 89,5 por ciento. Con este ritmo de progreso, el Perú podría alcanzar una tasa de 100 por ciento de educación primaria completa en 2015. En 2002, 84,1 por ciento de estudiantes llegó a 5º grado y 75,1 por ciento en 1991. El país también podría eliminar totalmente el analfabetismo, que en 2002 fue 3,36 por ciento.
3. Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005 y en todos los niveles para el año 2015.	La ratio de niños y niñas que asistieron a la escuela primaria y secundaria en ALC en 1988 fue de 99:100 (Banco Mundial, IDM 2002).	Si bien las cifras en conjunto indican que este objetivo fue alcanzado en 2002 para la educación primaria y secundaria, un análisis de la información desagregada muestra que la disparidad de género se está elevando en las áreas de pobreza extrema y las áreas rurales. La proporción niño-niña en la escuela secundaria disminuyó de un 94,5 por ciento en 1991 a un 90,28 por ciento en 2002. En el Perú, las mujeres ganan 23 por ciento menos que los hombres teniendo el mismo nivel de educación y experiencia.
4. Reducir la mortalidad infantil y de la niñez en dos tercios en el periodo 1990-2015.	La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años fue calculada en 37 por cada 1.000 nacidos vivos en la región para el año 2000 (Banco Mundial, IDM 2002).	Entre 1992 y 2000, la mortalidad de niños menores de 5 años se redujo de 92 a 60 por cada 1.000 nacidos vivos, mientras la mortalidad infantil disminuyó de 64 a 43 por cada 1.000 niños. El Perú está en vías de alcanzar su objetivo.
5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartos entre los años 1990 y 2015.	En 1995 se registraron 188 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos en ALC (estos cálculos dependen de los métodos utilizados; PNUD).	La tasa de mortalidad materna disminuyó de 265 a 185 por cada 100 mil nacidos vivos entre 1996 y 2000 (ENDES 2000). El porcentaje de partos institucionales aumentó de 52,5 a 59,3 por ciento. Con los esfuerzos actuales, es improbable que se pueda lograr el objetivo de llegar a 66 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos para 2015.
6. Detener y luchar contra la propagación del sida, la malaria y otras enfermedades para el año 2015.	En 2003, la tasa de prevalencia de sida entre adultos de 15 a 49 años era de 0,5-0,7 por ciento en América Latina y de 1,9-3,1 por ciento en el Caribe (OMS 2003).	La tasa promedio de infección de sida permaneció estable, alrededor de 0,25 por ciento, en el periodo 1996-2000. El Perú continúa soportando una alta incidencia de malaria y tuberculosis.

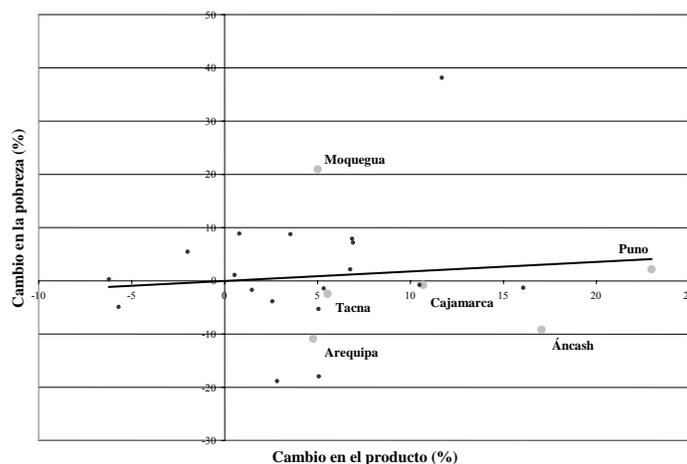
<b>Objetivos propuestos para los primeros siete ODM</b>	<b>Posición de ALC</b>	<b>Progreso alcanzado en el Perú en la década de 1990</b>
7. Asegurar la sostenibilidad ambiental; un indicador, entre otros, sería el acceso a una mejor provisión de agua.	En 2000, aproximadamente 85 por ciento de la población de ALC tenía acceso al agua (Banco Mundial, IDM).	La población urbana con acceso a agua potable bajó de 88 a 87 por ciento, mientras que en las áreas rurales aumentó de 42 a 62 por ciento en el periodo 1990-2000. El acceso a servicios de saneamiento se incrementó de 77 a 79 por ciento (PNUD, <i>Informe sobre Desarrollo Humano</i> ).

## ANEXO 5

### EL SECTOR MINERO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La actividad minera actual en el Perú tiene una imagen controvertida y ambivalente entre los actores locales. La minería se ha desarrollado en áreas rurales pobres y, algunas veces, en áreas rurales extremadamente pobres, caracterizadas por el estancamiento económico, la falta de oportunidades laborales y por un débil y poco desarrollado capital social. Sin embargo, la presencia de actividades mineras rentables no siempre se ha traducido en mejoras significativas en los estándares de vida locales; en otras palabras, el elevado crecimiento económico registrado en los departamentos con grandes inversiones mineras no necesariamente ha conducido a la disminución de la pobreza (véase el gráfico A.5.1). Por ello, siempre se sostiene que no existe una conexión real entre los minerales extraídos y la riqueza generada en un área específica, lo que, con el paso de los años, ha fortalecido el discutible argumento de que la minería no genera riqueza ni mejora la calidad de vida de las comunidades aledañas.

**Gráfico A.5.1. Un alto crecimiento económico en las áreas donde la minería es fuerte no siempre se tradujo en una disminución de la pobreza en el periodo 2001-2002**



*Nota:* La elección de Moquegua, Tacna, Puno, Arequipa, Cajamarca y Áncash responde al hecho de que durante el periodo 1996-2003 aproximadamente 80 por ciento de los recursos distribuidos por el canon minero fueron dirigidos a estos departamentos.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001-02 y Webb y Fernández Baca (2004).

Aquí se comentan cuatro aspectos básicos de la interacción entre el sector minero y la comunidad local que probablemente sufriría un impacto en los estándares de vida de sus miembros y en la pobreza: el efecto redistributivo del canon, la capacidad del sector minero para generar empleo, el grado en que los ingresos derivados de esta actividad revierten en beneficio de las comunidades locales, y el rol que desempeñan las empresas mineras y los inversionistas sociales.

**El efecto redistributivo del canon.** La creación del canon ha dado como resultado un aumento significativo en la cantidad de recursos transferidos a los gobiernos locales y regionales por el Gobierno Central, aliviando algunos de los problemas antes mencionados. Estos efectos positivos se han consolidado gracias al reciente aumento en el precio de los metales y minerales en los mercados internacionales, y debido a los cambios en la ley dirigidos a aumentar la participación de los gobiernos local y regional en los ingresos del canon.

**Actividades mineras y generación de empleo.** La mayor parte de la actividad minera formal en el Perú se lleva a cabo en áreas remotas y económicamente deprimidas, donde las tasas de empleo son bajas, la educación es de inferior calidad y gran parte de la población es indígena. Estos factores explican las desproporcionadas expectativas que los habitantes locales tienen respecto de las grandes o medianas inversiones mineras, pues esperan que no solo proporcionen empleo, sino también que mejoren el acceso a los servicios públicos básicos.

La industria minera ha logrado satisfacer algunas de estas expectativas a través de sus programas comunitarios; sin embargo, no se puede esperar que por sí sola resuelva el problema del desempleo local. Como es sabido, después de la fase de desarrollo, las mineras requieren solo un pequeño número de empleados especializados y la mayoría de los potenciales trabajadores locales no tienen la capacitación ni educación adecuadas para ser considerados trabajadores mineros calificados.

Además de la limitada creación de puestos de trabajos y la provisión de algunos beneficios, la actividad minera tiene el potencial de servir como catalizador para la creación de servicios locales relacionados con la mina. Esa es la fuente de la sostenibilidad futura. Allí deberían concentrarse los esfuerzos del gobierno y los donantes con el fin de canalizar los beneficios de la minera para apoyar el desarrollo de capacidades y la inversión de capital a nivel local y regional y poder crear sociedades comerciales entre la mina y los pobladores locales.

Finalmente, deberían recibir mayor atención algunos efectos secundarios indeseables de la minería en las economías locales poco expuestas a la economía monetaria (inflación local de precios, aumentos potenciales en la criminalidad e inmigración). Una parte de estos problemas puede prevenirse con políticas de empleo locales adecuadas, campañas de educación para las familias de los trabajadores sobre la utilización del dinero en efectivo para mejorar su sustento y la creación de programas de ahorro para vivienda.

**Distribución de los recursos mineros.** Resulta claro que las empresas mineras por sí solas no pueden resolver, ni debería esperarse que lo hagan, el complejo problema de la sostenibilidad de los bienes y servicios que proporcionan las comunidades locales como un tema de compensación. La intervención del gobierno y su compromiso son cruciales en cualquier intento de sostenibilidad, pero debido a que los recursos son siempre limitados, las regiones más remotas han recibido históricamente muy poco apoyo. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a cambiar debido al derecho de vigencia y al canon minero y a otras disposiciones legales que canalizan algunas inversiones a los municipios, distritos o provincias.

Los ingresos del canon representan 27 por ciento de todas las transferencias al gobierno local. Asimismo, el volumen de los recursos del canon ha aumentado de 0,1 a 0,11 por ciento del PBI en el periodo 1996-2003.

Por otro lado, cambios recientes en los criterios aplicados para la distribución del canon conducirán los fondos directamente a la satisfacción de necesidades básicas y el déficit de infraestructura. La anterior regla de asignación se basaba en la densidad poblacional, razón por la cual algunas municipalidades urbanas con altos ingresos normalmente no afectadas por la minería recibieron un alto porcentaje del canon.

**Inversión social de las empresas mineras.** No todas las inversiones hechas en las comunidades provienen de los gobiernos locales y de transferencias. Las empresas mineras internacionales invierten más en las comunidades que las entidades nacionales; también hacen mayores esfuerzos que en el pasado para el desarrollo sostenible de estas. Ello podría ser el resultado de que cuentan con más recursos, tienen mayor capacidad para relacionarse con la comunidad y el desarrollo local, y son más cuidadosas de las

evaluaciones que realizan los grupos de interés público en la comunidad internacional. La gran y mediana minería nacional puede carecer de la capacidad mostrada por los líderes de la industria internacional.

En comparación con otros sectores, se calcula que las empresas mineras tienen una alta tasa de inversión social. Más de la mitad de las empresas mineras participaron en este tipo de inversiones. La mayoría ha apoyado la rehabilitación de carreteras (93,3 por ciento), las actividades locales (70 por ciento), las actividades deportivas locales (66,7 por ciento), el suministro de electricidad (63,3 por ciento), la donación de libros (60 por ciento), etcétera. Pero, por lo general, estos beneficios, tienden a ser compensaciones económicas concretas basadas en acuerdos informales y no contribuyen a crear marcos de desarrollo ni facultan a las comunidades aledañas a establecer sus propias prioridades. Este enfoque bastante típico de las empresas mineras no permite desarrollar una relación más balanceada entre las partes interesadas.

## **Recomendaciones**

Antes de establecer cualquier contacto entre una empresa minera y los pobladores locales, el gobierno debería llevar a cabo un proceso de comunicación formal con las comunidades afectadas a fin de educar a los residentes locales sobre aspectos básicos de la economía de la minería: la limitada capacidad de contratación; el potencial de beneficiar a la comunidad a través de un proceso acordado de compensaciones que pueda ocurrir dentro de un proceso de desarrollo local con la participación activa de la población afectada; el potencial para la creación de servicios locales para la minería; y la distribución de regalías y del canon.

La canalización de recursos hacia las comunidades a través del derecho de vigencia, el canon minero y las recientemente aprobadas regalías debe continuar. Sin embargo, es preciso atender la preocupación referente a que estos recursos puedan terminar financiando los salarios de los burócratas locales en lugar de las prioridades de desarrollo de las comunidades locales. Al respecto, el gobierno debe establecer mecanismos fiscales para vigilar el uso del canon y las nuevas regalías, y así asegurar que dichos fondos sean utilizados para apoyar los planes de la comunidad de acuerdo con lo establecido en la ley del canon minero. Es importante también modificar la ley del canon minero a fin de permitir que los recursos sean utilizados en proyectos más que en infraestructura; por ejemplo, el canon y las regalías pueden utilizarse para financiar la adquisición de capacidad de gestión local, para manejar en forma adecuada el comercio local y la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios de la minería.

Finalmente, los operadores mineros deberían, en la medida de lo posible, evitar compensar a las comunidades afectadas con pagos directos en efectivo y, en su lugar, apoyar el desarrollo de prioridades de las comunidades locales. Los acuerdos de beneficio formal deberían tener un mecanismo de monitoreo participativo en el lugar, para asegurar el cumplimiento y las intervenciones oportunas para mejorar su ejecución. Desde las primeras etapas de las operaciones mineras y a lo largo del ciclo de vida de la mina, los trabajos de infraestructura física a corto plazo que beneficiarán a las comunidades locales, y los proyectos de desarrollo local a largo plazo como la capacidad de producción local, deberían implementarse para promover el desarrollo sostenible. Estos programas son mutuamente beneficiosos porque van a alentar a las minas a utilizar y comprar los bienes y servicios de sus áreas de influencia para sus operaciones y necesidades personales, lo que, a su vez, incrementará el desarrollo económico y las oportunidades de empleo para las comunidades locales.

Al respecto, el decreto supremo 042-2003-EM sobre “Compromisos previos” ha establecido los principios guía para la compra de bienes y servicios y la contratación de trabajadores locales; sin embargo, a fin de hacer posibles estos principios, se debe desarrollar la capacidad de gestión que faculta a las empresas locales a suscribir contratos de abastecimiento con las empresas mineras y suministrar

productos de calidad, así como programas de capacitación para proporcionar a los trabajadores locales las destrezas necesarias que les permitan trabajar en la empresa minera.

## ANEXO ESTADÍSTICO

### Capítulo 1

**Tabla AE.1. Estadísticas del ingreso per cápita simulado por regiones.  
Diferentes tasas de crecimiento anual en el ingreso total hasta 2015**

	Real 2002	g=1%	g=3%	g=5%	g=8%	g=10%
<i>Desigualdad</i>						
Coefficiente de Gini	55,67	55,67	55,67	55,67	55,67	55,67
<i>Pobreza (Lima)</i>						
FGT(0)	48,2	41,5	27,7	17,8	8,45	5,33
FGT(1)	19,3	15,7	10,3	6,67	3,77	2,98
FGT(2)	10,7	8,67	5,78	4,02	2,75	2,37
<i>Pobreza extrema(Lima)</i>						
FGT(0)	14,3	10,9	6,31	4,34	3,29	2,49
FGT(1)	5,31	4,35	3,22	2,67	2,19	1,98
FGT(2)	3,41	2,99	2,49	2,19	1,93	1,83
<i>Pobreza (costa)</i>						
FGT(0)	57,7	49,5	36,1	24,2	11,7	7,65
FGT(1)	24,1	20,1	13,4	8,62	4,47	3,12
FGT(2)	13,6	11	7,18	4,68	2,66	1,97
<i>Pobreza extrema (costa)</i>						
FGT(0)	24,5	19,7	11,9	7,41	4,09	2,93
FGT(1)	8,84	7,02	4,5	3,08	1,98	1,58
FGT(2)	4,83	3,91	2,69	1,97	1,38	1,13
<i>Pobreza (sierra)</i>						
FGT(0)	76,7	72,4	63,3	53,3	39,6	31,1
FGT(1)	45,5	41,5	33,8	26,8	17,9	13,2
FGT(2)	32	28,5	22,2	16,8	10,5	7,34
<i>Pobreza extrema (sierra)</i>						
FGT(0)	58,8	53,6	44,6	35,6	24,5	17,7
FGT(1)	31,1	27,6	21,4	16	9,6	6,5
FGT(2)	20,4	17,7	13	9,25	5,16	3,37
<i>Pobreza (selva)</i>						
FGT(0)	76	71,4	60,8	47,5	31,7	23,7
FGT(1)	41,7	37,3	28,7	21,5	13,3	9,36
FGT(2)	27,5	23,9	17,7	12,8	7,52	5,15
<i>Pobreza extrema (selva)</i>						
FGT(0)	57,4	50	38,2	28,7	17,8	11,8
FGT(1)	26,6	22,8	16,6	11,8	6,69	4,51
FGT(2)	16,2	13,7	9,63	6,62	3,65	2,44

Fuente: Sosa and Luchetti (2004).

**Tabla AE.2. Estadísticas del ingreso per cápita simulado.  
Diferentes políticas distributivas por regiones**

	<b>Real 2002</b>	<b>t=10%</b>	<b>T=20%</b>	<b>t=30%</b>
<i>Desigualdad</i>				
Coefficiente de Gini	55,67	51,30	46,51	41,51
<i>Pobreza (Lima)</i>				
FGT(0)	48,24	49,33	50,84	52,37
FGT(1)	19,28	18,34	17,44	16,57
FGT(2)	10,69	9,38	8,17	7,07
<i>Pobreza extrema (Lima)</i>				
FGT(0)	14,31	11,57	9,33	6,35
FGT(1)	5,31	3,87	2,59	1,59
FGT(2)	3,41	2,15	1,22	0,59
<i>Pobreza (costa)</i>				
FGT(0)	57,69	56,83	55,75	54,58
FGT(1)	24,12	21,10	18,11	15,14
FGT(2)	13,57	10,51	7,86	5,61
<i>Pobreza extrema (costa)</i>				
FGT(0)	24,45	20,10	13,75	7,80
FGT(1)	8,84	5,58	2,94	1,14
FGT(2)	4,83	2,44	0,98	0,26
<i>Pobreza (sierra)</i>				
FGT(0)	76,65	76,22	75,51	74,66
FGT(1)	45,54	39,42	33,32	27,26
FGT(2)	31,95	24,13	17,43	11,87
<i>Pobreza extrema (sierra)</i>				
FGT(0)	58,76	54,42	48,73	39,30
FGT(1)	31,11	22,61	14,66	7,57
FGT(2)	20,37	11,69	5,59	1,91
<i>Pobreza (selva)</i>				
FGT(0)	76,00	75,66	74,63	73,02
FGT(1)	41,72	35,83	29,99	24,23
FGT(2)	27,49	20,54	14,71	9,97
<i>Pobreza extrema (selva)</i>				
FGT(0)	57,39	51,60	44,99	33,36
FGT(1)	26,58	18,87	11,85	6,06
FGT(2)	16,22	9,09	4,28	1,55

Fuente: Sosa and Luchetti (2004).

## Capítulo 2

**Tabla AE.3. Pobreza por departamento**

	Pobreza			Pobreza extrema			Coeficiente de Gini
	Tasa	Brecha	Severidad	Tasa	Brecha	Severidad	
Amazonas	72,4	29,1	14,9	36,0	11,5	4,7	0,37
Áncash	56,1	21,6	10,8	29,	9,2	4,1	0,38
Apurímac	67,2	24,8	11,2	33,1	7,1	2,3	0,36
Arequipa	37,0	11,3	5,0	10,6	2,8	1,1	0,37
Ayacucho	70,1	26,1	12,4	34,8	9,5	3,6	0,33
Cajamarca	73,3	29,2	14,6	41,5	11,5	4,6	0,37
Callao	37,5	10,6	4,3	4,0	1,0	0,4	0,34
Cusco	53,7	17,7	8,3	22,0	6,5	2,7	0,40
Huancavelica	88,5	48,5	30,2	74,1	30,8	15,7	0,38
Huánuco	81,6	39,3	22,5	56,3	20,6	9,8	0,39
Ica	32,5	7,4	2,5	2,7	0,3	0,1	0,33
Junín	57,3	18,4	8,1	22,2	5,4	2,0	0,34
La Libertad	51,3	18,8	9,1	18,6	5,6	2,5	0,41
Lambayeque	44,4	12,6	5,2	10,0	2,4	0,7	0,35
Lima	35,6	9,9	3,9	4,5	0,7	0,2	0,42
Loreto	70,0	25,2	11,8	40,5	10,9	4,1	0,35
Madre de Dios	32,4	6,3	1,9	7,4	1,1	0,2	0,30
Moquegua	34,0	10,0	4,3	6,6	2,1	0,9	0,32
Pasco	58,6	20,4	9,6	24,7	6,6	2,5	0,34
Piura	62,6	23,3	11,3	22,0	5,5	2,1	0,35
Puno	77,8	35,1	19,4	47,3	16,0	7,2	0,38
San Martín	60,5	19,8	8,6	24,5	5,2	1,8	0,35
Tacna	29,7	9,4	4,3	8,1	2,1	0,9	0,38
Tumbes	27,5	6,2	2,1	2,4	0,4	0,1	0,31
Ucayali	63,9	26,4	13,9	41,6	13,7	6,4	0,40

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

**Tabla AE.4. Probabilidad de ser pobre (Probit)**

	Total	Lima	Urbana	Rural
	Efectos marginales			
Características del jefe de hogar				
<b>Demográficas</b>				
25-55 años de edad	-0,026 (0,032)	0,059 (0,066)	-0,038 (0,048)	-0,063** (0,032)
Mayor de 55 años	-0,230*** (0,031)	-0,145*** (0,055)	-0,209*** (0,042)	-0,238*** (0,039)
Mujer	0,044* (0,023)	-0,019 (0,048)	0,030 (0,034)	0,068*** (0,025)
<b>Estado civil</b>				
Conviviente	0,181*** (0,033)	0,264*** (0,085)	0,123** (0,061)	0,129*** (0,032)
Casado	0,092*** (0,033)	0,173*** (0,065)	0,005 (0,059)	0,082** (0,036)
Viudo / divorciado	0,048 (0,032)	0,180* (0,096)	0,003 (0,053)	0,016 (0,035)
<b>Educación</b>				
Primaria	-0,160*** (0,021)	-0,089 (0,080)	-0,075** (0,037)	-0,147*** (0,021)
Secundaria	-0,272*** (0,023)	-0,195** (0,093)	-0,171*** (0,038)	-0,281*** (0,030)
Universitaria	-0,401*** (0,020)	-0,282*** (0,067)	-0,307*** (0,031)	-0,406*** (0,048)
<b>Empleo</b>				
Empleador	-0,168*** (0,029)	-0,122*** (0,033)	-0,168*** (0,031)	-0,167** (0,068)
Autoempleado	0,064** (0,030)	0,021 (0,045)	0,067* (0,035)	0,031 (0,059)
Obrero	0,086*** (0,029)	0,099** (0,046)	0,076** (0,035)	0,019 (0,053)
Otro (familia / trabajador doméstico)	-0,034 (0,046)	-0,009 (0,071)	0,007 (0,052)	-0,150 (0,099)
Sector informal <sup>1</sup>	0,178*** (0,027)	0,133*** (0,047)	0,128*** (0,034)	0,246*** (0,055)
<b>Industria</b>				
Administración pública	-0,068* (0,037)	-0,050 (0,076)	-0,069 (0,043)	-0,033 (0,062)
Construcción	-0,007 (0,030)	-0,022 (0,070)	0,053 (0,038)	-0,09 (0,066)
Industria	-0,053** (0,025)	-0,008 (0,071)	-0,064** (0,027)	-0,071 (0,049)
Servicios	-0,163*** (0,018)	-0,107 (0,074)	-0,148*** (0,023)	-0,170*** (0,031)
<b>Características del hogar</b>				
Tamaño del hogar	0,090*** (0,005)	0,069*** (0,008)	0,092*** (0,007)	0,072*** (0,006)
% de miembros menores de 9 ó mayores de 60	0,352*** (0,018)	0,357*** (0,074)	0,341*** (0,023)	0,251*** (0,031)

	<b>Total</b>	<b>Lima</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
	<b>Efectos marginales</b>			
Al menos un emigrante en el hogar	(0,026) -0,162*** (0,025)	(0,063) -0,046 (0,076)	(0,040) -0,137*** (0,029)	(0,028) -0,196*** (0,034)
Proporción de perceptores de ingreso mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,349*** (0,026)	-0,409*** (0,052)	-0,322*** (0,037)	-0,204*** (0,031)
Proporción de empleados en el sector informal mayores de 10 años con respecto a los adultos	0,009 (0,045)	0,144 (0,107)	-0,008 (0,069)	-0,095* (0,052)
<b>Infraestructura</b>				
Agua	-0,057*** (0,014)	-0,080 (0,056)	-0,028 (0,022)	-0,066*** (0,016)
Electricidad	-0,139*** (0,016)	0,029 (0,063)	-0,207*** (0,034)	-0,125*** (0,016)
Servicios de saneamiento	-0,195*** (0,017)	-0,138** (0,059)	-0,199*** (0,021)	-0,102*** (0,036)
<b>Propiedad</b>				
Alquilada	-0,019 (0,031)	0,077 (0,053)	-0,053 (0,033)	-0,148** (0,064)
Propietario del hogar (con título)	-0,018 (0,017)	0,031 (0,030)	-0,066*** (0,022)	-0,018 (0,022)
Propietario del hogar (sin título)	0,107*** (0,035)	0,192** (0,081)	0,029 (0,039)	-0,032 (0,060)
<b>Regiones</b>				
Urbana	0,146*** (0,018)			
Costa	-0,092*** (0,020)			
Sierra	0,120*** (0,020)		0,124*** (0,020)	0,247*** (0,022)
Selva	-0,041* (0,022)		0,147*** (0,025)	0,008 (0,023)
Observaciones	16,117	1,516	7,203	7,398
Pseudo R-2	0,35	0,34	0,33	0,27

*Nota:* errores estándar entre paréntesis; \*: significativo al 10 por ciento; \*\*: significativo al 5 por ciento; \*\*\*: significativo al uno por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Tabla AE.5. Probit por región, 2003-2004

	2003-2004			
	Costa	Sierra	Selva	Lima
<b>Características del jefe de hogar</b>				
25-55 años de edad	-0,018 (0,056)	-0,083** (0,039)	-0,019 (0,057)	0,059 (0,066)
Mayor a 55 años	-0,164*** (0,052)	-0,258*** (0,047)	-0,267*** (0,062)	-0,145*** (0,055)
Mujer	0,095** (0,044)	0,039 (0,027)	0,036 (0,055)	-0,019 (0,048)
<b>Estado civil</b>				
Conviviente	0,285*** (0,087)	0,087** (0,037)	0,087 (0,068)	0,264*** (0,085)
Casado	0,149* (0,080)	0,001 (0,039)	0,067 (0,070)	0,173*** (0,065)
Viudo / divorciado	0,065 (0,083)	-0,029 (0,038)	0,068 (0,071)	0,180* (0,096)
<b>Educación</b>				
Primaria	-0,093** (0,042)	-0,153*** (0,025)	-0,164*** (0,050)	-0,089 (0,080)
Secundaria	-0,165*** (0,043)	-0,302*** (0,032)	-0,266*** (0,053)	-0,195** (0,093)
Universitaria	-0,276*** (0,033)	-0,457*** (0,036)	-0,422*** (0,050)	-0,282*** (0,067)
<b>Empleo</b>				
Empleador	-0,157*** (0,041)	-0,192*** (0,051)	-0,064 (0,073)	-0,122*** (0,033)
Autoempleo	0,068 (0,048)	0,048 (0,044)	0,099 (0,067)	0,021 (0,045)
Obrero	0,102** (0,049)	0,021 (0,039)	0,087 (0,063)	0,099** (0,046)
Otro (familia / trabajador doméstico)	0,016 (0,070)	-0,121 (0,078)	0,074 (0,103)	-0,009 (0,071)
Sector informal	0,152*** (0,040)	0,154*** (0,046)	0,130* (0,069)	0,133*** (0,047)
<b>Industria</b>				
Administración pública	0,017 (0,069)	-0,109** (0,052)	-0,198** (0,083)	-0,050 (0,076)
Construcción	0,112** (0,049)	-0,047 (0,049)	-0,048 (0,090)	-0,022 (0,070)
Industria	-0,079** (0,037)	(0,049)	(0,069)	(0,008)
Servicios	-0,085*** (0,031)	-0,190*** (0,026)	-0,260*** (0,035)	-0,107 (0,074)
<b>Características del hogar</b>				

	2003-2004			
	Costa	Sierra	Selva	Lima
Tamaño del hogar	0,075*** (0,007)	0,092*** (0,007)	0,093*** (0,009)	0,069*** (0,008)
% de miembros menores de 9 ó mayores de 60	0,243*** (0,050)	0,282*** (0,031)	0,447*** (0,057)	0,357*** (0,063)
Al menos un emigrante en el hogar	-0,108** (0,045)	-0,177*** (0,035)	-0,269*** (0,049)	-0,046 (0,076)
Proporción de perceptores de ingreso mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,325*** (0,046)	-0,213*** (0,035)	-0,319*** (0,055)	-0,409*** (0,052)
Proporción de empleados en el sector informal mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,01 (0,090)	-0,049 (0,057)	-0,099 (0,102)	0,144 (0,107)
<b>Infraestructura</b>				
Agua	-0,042 (0,026)	-0,071*** (0,018)	-0,032 (0,030)	-0,08 (0,056)
Electricidad	-0,191*** (0,032)	-0,122*** (0,019)	-0,146*** (0,035)	0,029 (0,063)
Servicios de saneamiento	-0,176*** (0,028)	-0,197*** (0,026)	-0,140*** (0,036)	-0,138** (0,059)
<b>Propiedad</b>				
Alquilada	-0,019 (0,063)	-0,063 (0,041)	-0,120** (0,061)	0,077 (0,053)
Propietario del hogar (con título)	(0,040)	(0,029)	-0,088**	0,031
Propietario del hogar (sin título)	0,037 (0,039)	0,038 (0,096)	-0,128 (0,089)	0,192** (0,081)
<b>Regiones</b>				
Urbana	0,149*** (0,028)	0,051** (0,023)	0,339*** (0,035)	
Observaciones	4,325	7,027	3,249	1,516
Pseudo R-2	0,30	0,33	0,31	0,34

*Nota:* errores estándar en paréntesis; \*: significativo al 10 por ciento; \*\*: significativo al 5 por ciento; \*\*\*: significativo al uno por ciento.

*Fuente:* cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Capítulo 4

Tabla AE.6. Índices relevantes de pobreza rural, 2002

	Costa rural				Sierra rural				Selva rural		
	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre	No pobre
<b>Características del jefe de hogar</b>											
Edad (años)	45,6	46,2	51,0	48,3	46,4	48,5	52,6	48,5	41,9	42,7	43,6
Sexo (%)											
Mujer	9,2	12,9	17,3	14,3	14,9	18,9	22,7	17,9	7,1	8,1	15,0
Hombre	90,8	87,1	82,7	85,7	85,1	81,2	77,3	82,1	92,9	91,9	85,0
Nivel de educación											
Primaria / sin educación formal	81,2	69,5	56,4	65,5	83,5	74,3	64,1	76,2	77,1	69,1	60,1
Secundaria	18,0	27,6	34,4	29,0	15,7	22,9	23,4	19,5	21,3	27,4	26,4
Superior	0,8	2,9	9,2	5,5	0,8	2,8	12,6	4,3	1,7	3,6	13,5
<b>Características del hogar</b>											
Ingreso mensual per cápita (soles a precios de Lima)	157,4	258,7	556,1	380,4	111,8	204,4	507,8	236,2	146,0	227,6	523,3
Tamaño del hogar (#)	6,2	5,1	3,6	4,6	5,2	4,1	3,1	4,4	5,7	4,7	3,5
Miembros entre 0-13	2,7	1,7	0,8	1,5	2,3	1,4	0,7	1,7	2,8	1,9	1,1
Miembros entre 14-65	3,3	3,2	2,4	2,9	2,6	2,4	2,1	2,4	2,8	2,7	2,3
Miembros entre 66-99	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,1	0,2	0,2
Acceso a servicios públicos											
Agua potable	13,1	28,0	38,1	30,0	32,0	39,3	47,2	37,7	13,1	15,4	27,6
Electricidad	18,0	37,6	55,2	42,2	20,5	34,8	47,8	31,1	13,6	17,3	33,1
Saneamiento	1,2	3,7	11,3	6,8	2,3	4,2	12,6	5,4	1,3	2,6	7,2
Valor de activos durables (precios de Lima)	278,8	696,1	1377,2	939,9	234,3	399,0	796,7	419,4	174,3	325,7	722,3
	119,9	209,2	474,3	317,9	114,8	214,4	448,8	225,2	122,3	213,3	475,6

Fuente: INEI, ENAHO 2002.

Tabla AE.7. Perú rural: características estructurales

	COSTA RURAL			SIERRA RURAL			SELVA RURAL		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Empleo en el sector público	0,9%	0,9%	4,4%	2,1%	7,1%	12,5%	2,2%	3,0%	13,4%
Caminos pavimentados	4,0%	8,0%	9,2%	7,6%	9,1%	8,8%	8,1%	12,5%	14,4%
Acceso a teléfono público	22,6%	33,7%	31,3%	11,3%	13,0%	12,5%	19,2%	27,8%	27,4%
Acceso a la policía	4,6%	3,2%	4,4%	3,3%	3,4%	3,7%	7,9%	12,8%	13,1%
Acceso a educación secundaria	22,8%	42,9%	48,3%	23,0%	21,8%	21,5%	32,0%	41,3%	36,9%
Acceso a centros de salud	31,0%	52,0%	40,5%	27,3%	29,5%	30,5%	42,0%	50,7%	45,4%
Número de activos	1,1	1,9	1,9	1,2	1,3	1,5	1,3	1,9	1,8
Calidad de recursos naturales (1 muy pobre, 6 excelente)	2,6	2,6	2,3	4,1	4,1	3,7	5,0	4,7	5,0
Área agrícola (censo)	52.878	46.044	36.337	39.240	37.427	35.789	55.497	61.516	58.574
Porcentaje de tierra irrigada	90,7%	95,5%	98,5%	34,4%	36,3%	44,1%	10,3%	14,4%	9,7%
Parcelas por hectárea	61,2%	50,9%	37,8%	87,2%	85,7%	86,7%	29,9%	28,8%	27,5%
Área utilizada solo para el mercado	42,5%	50,8%	51,4%	9,2%	9,7%	14,5%	27,0%	25,2%	25,3%

Fuentes: INEI, ENAHO 2001 y Censo Agrícola 1994.

Tabla AE.8. Perfil de pobreza rural - incluyendo la variable etnia

	<b>(Efectos marginales de un probit)</b>			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Rural	Costa rural	Sierra rural	Selva rural
Sexo (1=hombre)	-0,02 (0,02)	0 (0,14)	-0,01 (0,02)	-0,06 (0,06)
Edad del jefe de hogar	0,00087 (0,0006)	0,0024 (0,00483)	0,00076 (0,00076)	0,00086 (0,00198)
Máximo de años de educación completos por un miembro del hogar	-0,02 (0,00)***	0,01 (0,02)	-0,01 (0,00)***	-0,04 (0,01)***
Número de miembros del hogar	0,06 (0,01)***	0,13 (0,04)***	0,05 (0,01)***	0,07 (0,02)***
Ratio de miembros menores de 14 años	0,27 (0,05)***	0,71 (0,29)**	0,21 (0,04)***	0,33 (0,14)**
Ratio de miembros mayores de 65 años	-0,03 (0,03)	0,35 (0,30)	-0,05 (0,03)	-0,07 (0,14)
Grupo étnico (lengua nativa)	0,08 (0,02)***	-0,08 (0,15)	0,06 (0,02)***	0 (0,06)
Número de habitaciones	-0,03 (0,01)***	-0,05 (0,03)*	-0,03 (0,01)***	-0,03 (0,02)
Tipo de suelo	-0,15 (0,03)***	-0,21 (0,16)	-0,11 (0,04)***	-0,11 (0,05)**
Techo precario	0,04 (0,02)**	0,28 (0,09)***	0 (0,01)	0,05 (0,11)
Agua potable dentro del hogar	0,04 (0,06)		0,02 (0,06)	0,17 (0,14)
Hogar con electricidad	0,02 (0,02)	0,29 (0,08)***	-0,02 (0,02)	0,16 (0,04)***
Recibió o envió remesas	-0,07 (0,02)***	-0,05 (0,10)	-0,05 (0,01)***	-0,17 (0,05)***
Activos duraderos	-0,12 (0,01)***	-0,23 (0,07)***	-0,09 (0,01)***	-0,18 (0,04)***
Activos de transporte	0 (0,00)	0,01 (0,01)	0 (0,00)	0 (0,01)
Ganado	0,03 (0,01)***	-0,19 (0,11)*	0,02 (0,01)**	-0,09 (0,04)**
Número de observaciones	4.779	252	3.647	872
Likelihood (log)	-1811,19	-105,73	-1227,42	385,00
LR chi2	16,00	15,00	16,00	16,00
Pseudo R2:	0,28	0,36	0,30	0,28

Errores estándar entre paréntesis; \*: significativo al 10 por ciento; \*\*: significativo al 5 por ciento; \*\*\*: significativo al uno por ciento.

Fuente: estimaciones propias basadas en INEI, ENAHO 2001.

Tabla AE.9.  
 Perfil del habitante rural según fuentes de generación de ingreso  
 (Probabilidad de escoger fuentes de ingreso específicas)

	Ingreso salarial agrícola		Ingreso salarial no agrícola		Ingreso no salarial agrícola		Ingreso no salarial no agrícola	
	dy/dx		dy/dx		dy/dx		dy/dx	
Edad del jefe de hogar	-0,006 (0,001)	***	-0,015 (0,001)	***	0,005 (0,001)	***	-0,013 (0,001)	***
Edad del jefe de hogar al cuadrado	0,000 (0,000)	***	0,000 (0,000)	***	0,000 (0,000)	***	0,000 (0,000)	***
Jefe de hogar hombre	0,002 (0,020)		-0,086 (0,017)	***	0,137 (0,021)	***	-0,087 (0,021)	***
Años de educación del jefe de hogar	-0,016 (0,002)	***	0,014 (0,001)	***	-0,009 (0,001)	***	0,002 (0,002)	
Número de habitaciones en el hogar	0,005 (0,005)		0,011 (0,004)	***	0,006 (0,003)	**	0,030 (0,005)	***
% de miembros entre 14 y 65 años	0,152 (0,026)	***	0,087 (0,019)	***	-0,049 (0,015)	***	0,086 (0,028)	***
Hogar con agua potable	-0,054 (0,019)	***	0,033 (0,013)	**	0,005 (0,011)		0,032 (0,019)	*
Hogar con red pública de desagüe dentro del hogar	-0,048 (0,038)		0,091 (0,033)	***	-0,093 (0,029)	***	0,132 (0,043)	***
Hogar con electricidad	0,034 (0,020)	*	0,062 (0,015)	***	-0,070 (0,013)	***	0,061 (0,020)	***
Hogar envió o recibió remesas	-0,022 (0,014)		0,002 (0,011)		0,007 (0,008)		-0,024 (0,015)	
Población en el pueblo	-0,072 (0,000)	**	-0,143 (0,000)		0,112 (0,000)	***	0,118 (0,000)	***

Nota: \*p>0,10; \*\*p>0,05; \*\*\*p>0,01.

Fuente: estimaciones propias basadas en INEI, ENAHO XXXX IV trimestre.

Tabla AE.10.

Características del Perú rural según pobreza y fuente de ingresos

	Ingreso salarial agrícola			Ingreso no salarial agrícola			Ingreso salarial no agrícola			Ingreso no salarial no agrícola			Transferencias		
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre
<b>Características del Jefe de Hogar</b>															
Edad (años)	44,5	45,3	46,0	45,8	47,8	52,0	44,2	45,9	44,3	45,0	45,4	48,4	49,6	51,0	55,5
Sexo (%)															
Mujer	13,1%	13,9%	19,2%	12,3%	14,5%	17,2%	10,0%	10,4%	18,2%	14,5%	15,2%	16,8%	19,7%	22,8%	26,4%
Hombre	86,9%	86,1%	80,8%	87,7%	85,5%	82,8%	90,0%	89,6%	81,8%	85,5%	84,8%	83,2%	80,3%	77,2%	73,6%
Nivel de educación															
Años de educación del Jefe de Hogar	3,8	4,8	5,8	4,2	4,9	5,6	5,8	7,3	9,9	4,4	5,5	7,1	3,7	4,4	5,6
Primaria / sin educación formal	85,5%	74,1%	64,3%	82,7%	75,0%	68,1%	69,4%	52,1%	32,3%	81,0%	69,5%	55,2%	84,7%	77,8%	68,7%
Secundaria	14,2%	23,9%	31,6%	16,5%	22,4%	25,2%	22,5%	31,1%	28,1%	17,5%	26,7%	31,2%	14,5%	19,5%	21,1%
Terciaria	0,2%	1,9%	4,1%	0,8%	2,6%	6,7%	8,1%	16,7%	39,6%	1,6%	3,9%	13,5%	0,9%	2,7%	10,2%
<b>Características del Hogar</b>															
Ingreso mensual per cápita (soles a precios de Lima)	144,5	234,5	426,9	109,7	199,1	415,6	168,7	252,8	702,4	127,7	219,5	497,7	119,8	210,5	462,4
Tamaño del Hogar	5,8	5,1	3,7	5,4	4,4	3,5	6,6	5,9	4,1	5,8	5,0	4,1	5,0	4,2	3,2
Miembros entre 0 y 13 años	2,6	1,7	0,9	2,4	1,5	0,8	2,9	2,0	1,2	2,6	1,8	1,1	2,1	1,3	0,7
Miembros entre 14 y 65 años	3,1	3,2	2,5	2,7	2,7	2,3	3,4	3,7	2,8	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,1
Miembros entre 66 y 99 años	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,5
<b>Acceso a servicios públicos</b>															
Agua	21,6%	26,9%	33,4%	28,0%	32,1%	38,8%	52,1%	46,6%	49,0%	30,8%	39,7%	53,6%	29,6%	34,9%	43,2%
Electricidad	19,0%	31,3%	42,4%	18,6%	29,4%	41,1%	40,8%	48,3%	63,0%	20,2%	36,8%	60,0%	21,5%	34,9%	48,3%
Saneamiento	1,8%	1,9%	6,2%	1,8%	3,3%	8,0%	6,5%	8,7%	21,2%	3,8%	5,9%	18,5%	2,2%	4,5%	11,2%
Valor de activos durables	257,9	506,9	705,3	227,0	410,3	774,3	350,8	703,7	1560,0	325,6	558,2	1458,0	223,0	422,4	881,3

Fuente: INEI, ENAHO 2002.

Tabla AE.11

Características del Perú rural según pobreza y estrategia de ingresos

	nsa	nsa + nsna	nsa + sa	nsa+ nsna	sna	sa	nsa+ nsna+ nsna	nsna	nsa+ nsna+ sa	Sólo otras fuentes	sna + nsna	nsa + sa + nsna	sa + nsna	sa + sna	sa + sna+ nsna + nsna	sa+ nsna+ nsna
<b>Características del Jefe de Hogar</b>																
Edad (años)	49,0	46,4	46,4	45,9	38,3	38,2	48,1	45,8	47,6	54,5	42,0	52,5	41,2	44,2	53,5	39,3
Sexo (%)																
Mujer	15,1%	13,2%	14,3%	9,8%	29,7%	13,6%	9,1%	31,3%	15,2%	44,3%	10,3%	9,4%	29,6%	22,9%	12,3%	39,8%
Hombre	84,9%	86,8%	85,7%	90,2%	70,3%	86,4%	90,9%	68,7%	84,8%	55,7%	89,7%	90,6%	70,4%	77,1%	87,7%	60,2%
Nivel de educación																
Años de educación del Jefe de Hogar	4,4	5,2	4,2	7,5	11,5	5,8	7,4	6,6	4,0	4,5	10,9	4,2	6,2	9,2	4,6	7,1
Primaria / sin educación formal	79,8%	72,1%	81,7%	51,4%	18,0%	58,2%	56,0%	59,9%	84,2%	70,9%	19,4%	81,3%	61,5%	29,4%	91,2%	59,7%
Secundaria	18,9%	24,9%	17,5%	30,0%	23,9%	38,4%	25,3%	29,1%	14,6%	25,4%	37,7%	17,6%	34,7%	48,2%	8,8%	31,2%
Terciaria	1,3%	3,0%	0,8%	18,6%	58,1%	3,4%	18,7%	11,0%	1,2%	3,7%	42,9%	1,1%	3,8%	22,4%	0,0%	9,1%
<b>Características del Hogar</b>																
Ingreso mensual per cápita (soles a precios de Lima)	190,5	236,8	213,1	320,1	954,3	334,7	389,7	438,4	219,4	390,1	561,5	286,1	321,9	459,5	305,1	296,8
Tamaño del Hogar	4,2	4,9	5,0	5,3	3,0	3,5	6,2	3,5	6,2	2,2	4,4	7,1	4,8	4,8	8,0	5,8
Miembros entre 0 y 13 años	1,6	1,9	1,9	2,0	1,0	1,3	2,0	1,2	2,2	0,7	1,4	2,1	1,8	1,6	1,9	1,9
Miembros entre 14 y 65 años	2,3	2,7	2,9	3,1	1,9	2,1	4,0	2,1	3,8	1,0	2,7	4,7	3,0	3,0	6,0	3,8
Miembros entre 66 y 99 años	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,0
<b>Acceso a servicios públicos</b>																
Agua	28,7%	38,5%	25,2%	48,9%	44,2%	21,4%	57,7%	53,2%	31,7%	36,9%	60,6%	41,7%	31,1%	27,9%	39,0%	29,0%
Electricidad	23,9%	32,5%	23,1%	46,4%	60,5%	39,4%	57,4%	56,5%	20,2%	41,6%	80,8%	36,1%	57,7%	59,5%	82,0%	60,8%
Saneamiento	2,7%	5,6%	1,5%	8,4%	22,9%	2,5%	18,8%	23,0%	4,4%	9,0%	28,3%	5,1%	8,9%	10,0%	22,2%	19,9%
Valor de activos durables	302	600	330	784	1140	508	1290	1169	509	452	2408	861	813	1450	1182	1303
Pobre extremo	50,0%	41,0%	48,6%	26,6%	7,2%	28,7%	23,2%	19,6%	44,3%	14,7%	3,8%	25,0%	31,5%	4,2%	27,2%	0,0%
Pobre no extremo	25,5%	30,4%	29,7%	30,2%	9,1%	31,3%	22,5%	22,1%	39,8%	27,9%	14,5%	35,9%	27,5%	35,3%	36,3%	63,1%
No pobre	24,5%	28,7%	21,7%	43,2%	83,7%	40,1%	54,3%	58,3%	16,0%	57,4%	81,7%	39,1%	41,0%	60,6%	36,5%	36,9%
Observaciones	3669	1159	825	359	220	264	124	239	181	197	87	39	58	20	20	7

Fuente: ENAHO 2002

Tabla AE.12

Perfil del Poblador Rural según Estrategia de Generación de Ingreso  
(probabilidad de escoger una estrategia específica de generación de ingreso)

	nsa + sa		nsa		nsa + nsna		sa		nsa + sna		sna		nsna	
	dy/dx		dy/dx		dy/dx		dy/dx		dy/dx		dy/dx		dy/dx	
Edad del Jefe de Hogar	-0,007 (0,001)	***	0,007 (0,002)	***	-0,012 (0,001)	***	-0,002 (0,001)	***	-0,009 (0,001)	***	-0,001 (0,000)	***	-0,002 (0,000)	***
Edad del Jefe de Hogar al cuadrado	0,0001 (0,00001)	***	-0,0001 (0,00002)	***	0,0001 (0,00001)	***	0,0000 (0,00001)	***	0,0001 (0,00001)	***	0,0000 (0,00000)	***	0,0000 (0,00000)	***
Jefe de Hogar hombre	0,015 (0,013)		0,111 (0,022)	***	-0,016 (0,016)		-0,003 (0,007)		-0,030 (0,012)	***	-0,020 (0,006)	***	-0,041 (0,012)	***
Años de educación del Jefe de Hogar	-0,012 (0,002)	***	-0,011 (0,002)	***	-0,003 (0,002)		-0,001 (0,001)		0,005 (0,001)	***	0,001 (0,000)	***	0,001 (0,000)	**
Número de habitaciones en el hogar	0,002 (0,004)		-0,029 (0,007)	***	0,015 (0,004)	***	-0,002 (0,001)		0,004 (0,003)		-0,001 (0,001)	**	-0,001 (0,001)	
% de miembros entre 14 y 65 años	0,046 (0,020)	**	-0,188 (0,030)	***	-0,006 (0,024)		0,022 (0,007)	***	0,003 (0,013)		0,004 (0,002)	**	0,005 (0,005)	
Hogar con agua potable	-0,023 (0,013)	*	-0,024 (0,022)		0,023 (0,015)		-0,013 (0,005)	***	0,024 (0,010)	**	0,001 (0,002)		0,008 (0,004)	*
Hogar con red pública de desagüe dentro del hogar	-0,080 (0,017)	***	-0,119 (0,041)	***	-0,024 (0,027)		-0,012 (0,004)	***	-0,009 (0,013)		0,012 (0,007)	*	0,031 (0,011)	***
Hogar con electricidad	-0,009 (0,014)		-0,108 (0,022)	***	0,012 (0,016)		0,017 (0,007)	**	0,012 (0,009)		0,004 (0,002)	**	0,010 (0,004)	**
Hogar envió o recibió remesas	-0,017 (0,011)		0,037 (0,017)	**	-0,020 (0,012)		-0,005 (0,004)		0,003 (0,007)		-0,001 (0,001)		-0,007 (0,002)	***
Población en el pueblo (millones)	-0,021 (0,000)		-0,073 (0,000)	**	0,113 (0,000)	***	-0,035 (0,000)	***	0,004 (0,000)		-0,013 (0,000)	***	-0,026 (0,000)	***

Nota: sa=Ingreso salarial agrícola; nsa=Ingreso no-salarial agrícola; sna=Ingreso salarial no-agrícola; nsna=Ingreso no-salarial no-agrícola

\* p>0.10; \*\*p>0.05; \*\*\*p>0.01

Fuente: Estimaciones propias basadas en la ENAHO IV.