

POBREZA RURAL: INVESTIGACIONES, MEDICIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Carolina Trivelli¹

INVESTIGACIONES EN TORNO DEL TEMA DE LA POBREZA ANTES DE LOS 90

En las décadas de los 60 y 70, la investigación sobre pobreza rural fue bastante dispersa. De la reducida producción bibliográfica sobre el tema de la pobreza en las décadas mencionadas, un porcentaje pequeño se refería de manera particular a la pobreza rural. La mayor parte de trabajos que tocaron el tema lo hicieron desde distintas entradas, y en la mayoría de ellas la pobreza aparece como una característica o como una consecuencia del tema o sector estudiado. De los estudios sobre pobreza publicados entre 1970 y 1981 que hemos encontrado, sólo tres se refieren de manera específica al tema de la pobreza rural, mientras que el grueso de trabajos son evaluaciones desde la economía y otras ciencias sociales de sectores o grupos afectados por la pobreza².

1. Quiero agradecer el apoyo que me prestaron numerosas personas para la elaboración de esta ponencia. De manera especial, deseo agradecer al IEP por proporcionarme las condiciones necesarias para desarrollar este trabajo, sobre todo a Virginia García y Diana Balcázar, que me facilitaron el acceso a la bibliografía aquí citado. Hildegardi Venero me proporcionó un valioso apoyo, sin el cual el documento nunca hubiera logrado completarse. Asimismo, estoy en deuda con un gran número de investigadores que trabajan o han trabajado el tema de la pobreza y que me recibieron y conversaron extensamente conmigo. Todos los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

2. En el anexo 1 se presento la distribución de frecuencias que hemos construido para dar una idea de los temas y áreas más investigados en torno de la pobreza.

Dos entradas importantes agrupan la mayor parte de los trabajos sobre pobreza rural en estas décadas: los problemas distributivos y el «dualismo» de la economía nacional que ligaba el campo más al sector tradicional que al moderno, y los diagnósticos y la documentación de procesos y relaciones al interior de la sociedad rural.

Los estudios sobre el «dualismo» de la economía permitieron centrar el tema de investigación en la definición de las relaciones entre el sector moderno y el tradicional y las tendencias y posibilidades de desarrollo de los grupos tradicionales. Asimismo, con los estudios sobre distribución -y de manera especial a partir del trabajo pionero de Webb y Figueroa (1975) se puso en evidencia que no bastaba tener una economía en crecimiento para evitar la pobreza, ya que la distribución juega -y jugaba en ese entonces- un papel central en la definición de la pobreza. Había pobres a pesar del «éxito» económico de la época. Las conclusiones del texto de Webb y Figueroa recalcan que el interés de su trabajo consiste en definir cómo atacar la pobreza, pues el problema crucial identificado por ellos es el cómo aumentar los ingresos reales del 50% más pobre del país, especialmente luego de evaluar los reducidos impactos redistributivos que tendrían las reformas del gobierno militar de principios de los 70.

En el trabajo de Webb y Figueroa (1975) se identifica como pobres rurales a los agricultores de subsistencia de la sierra del país, en su mayoría familias que vivían en la llamada «mancha india»³. Las características de estos agricultores de subsistencia estaban siendo investigadas desde la década anterior, sobre todo por antropólogos e historiadores, a partir del trabajo etnográfico. Si bien estos estudios proporcionaban valiosa información acerca de las características de este grupo de agricultores, difícilmente revelaban la existencia de una gran fragmentación al interior del grupo. Esta fragmentación, identificada por Webb como un

3. Según Webb (1975: 3 8), el 80% de los pobres eran agricultores de subsistencia, de los cuales el 63% se encontraba en la «mancha india».

punto clave para entender la dinámica de los «pobres del campo», se reflejaba en la existencia en la sociedad rural de «... muchas pirámides sociales pequeñas y separadas, cada cual con su propia mezcla de pobres y ricos» (ibíd.: 39).

La constatación de la desigualdad existente en la sociedad rural generó un nuevo conjunto de preguntas acerca de esta sociedad que marcaron la agenda de las investigaciones de los años siguientes. Sin embargo, en muchos de los trabajos sobre el tema se tendió a mantener la noción de cohesión más que la de fragmentación como característica de los pobres rurales y de la sociedad rural en su conjunto⁴.

La entrada al análisis de la pobreza rural, inducida por estos trabajos sobre los problemas distributivos en el campo y las características estructurales de nuestra economía dual, condujo a que el grueso del trabajo de investigación en torno de temas ligados a la pobreza se sustentase en estudios de caso, con un gran esfuerzo por recoger información empírica novedosa que luego pudiese traducirse en análisis más globales y comparativos. La gran cantidad de estudios sobre las comunidades campesinas y el campesinado en general, además de aquéllos sobre la hacienda, son claros ejemplos del tipo de investigación realizada en estos años. La pobreza aparece como un tema que cruza la mayor parte de las investigaciones sobre lo rural, especialmente sobre lo rural tradicional.

Por ello cobran mayor importancia los estudios focalizados en grupos específicos de la sociedad rural. Se da un gran impulso al trabajo etnográfico sobre los distintos grupos que coexisten en el medio rural. Predominan los estudios acerca de grupos de pobladores rurales marginados, desarticulados, integrados y no integrados, viables y no viables, etcétera, que buscan armar una visión de la ya reconocidamente fragmentada sociedad, economía, cultura y política del Perú rural. Por entonces, este tipo de

4. Monge (1994) recupera esta discusión y pone nuevamente en evidencia la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad rural.

estudios, que contenían los nuevos diagnósticos sobre el Perú y sus posibilidades de desarrollo, fueron muy debatidos y generaron importantes y arduas polémicas entre académicos y entre académicos y actores políticos, lo que imprimía una motivación adicional al trabajo de investigación.

A partir de los años 80, y sobre todo luego de 1982, con la crisis económica y la creciente importancia de la violencia, la agenda y el tipo de investigación cambian. Aun cuando en esta etapa la pobreza era percibida ya como un serio problema, no llega a convertirse en un tema de investigación central. Peor aún: la nueva coyuntura reduce el interés y las posibilidades de seguir estudiando a los actores rurales como se venía haciendo en las décadas anteriores.

La crisis económica y la posterior aparición de la hiperinflación y sus efectos de corto y largo plazo dan como resultado que la investigación se concentre en la economía. De otro lado, la presencia creciente de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y las consecuencias de sus actividades en la sociedad, la cultura y la política, sobre todo en el campo, ocupan durante esta década la mayor parte de la atención de los demás científicos sociales.

Quizá el único tema que continuó siendo investigado durante los 80 fue el del campesinado. Una prueba de ello puede encontrarse en los temas tratados en las tres primeras reuniones bienales de SEPIA, realizadas durante los 80; allí se incorporan temas ligados a la economía campesina y a los cambios en el mundo agrario, y el tema de la pobreza aparece tratado de manera indirecta. Resulta sorprendente cómo el amplio espectro de las investigaciones sobre la sociedad rural de los 60 va perdiendo amplitud hasta que, en los 80, se concentra casi de manera exclusiva en el tema del campesinado, tal como lo reporta Monge (1994).

Los estudios económicos sobre el campesinado, sustentados principalmente en trabajos acerca de la economía campesina, las estrategias de desarrollo campesino y la manera en que estos grupos parcialmente integrados a la economía nacional paliaban o lograban superar la crisis económica, hicieron valiosos aportes

para entender la dinámica de la pobreza en las zonas rurales. Son ilustrativos de este tipo de trabajos los estudios sobre economía campesina (Gonzales de Olarte 1986; Figueroa 1981; Cotlear 1989; Caballero 1981; Iguñiz 1983)⁵. Sin embargo, esta línea de investigación, orientada fundamentalmente a entender los mecanismos de articulación/ desarticulación, viabilidad y estrategias para enfrentar distintos tipos de crisis, muy presente en la discusión de la década anterior, se ve afectada por la aparición de la violencia, que reduce significativamente las posibilidades de hacer trabajo de campo. En todo caso, este tipo de estudios no busca analizar el problema de la pobreza sino tocarlo sólo de manera tangencial, y lo que los marca es más bien el tema del desarrollo y la integración con los mercados y con el resto de la sociedad y economía nacionales.

Es importante recalcar que si bien en estas décadas hubo relativamente poco trabajo específico sobre el tema de la pobreza rural, la mayoría de los estudios acerca de los distintos grupos que formaban la sociedad rural buscaba explicaciones de diferentes realidades y procesos, uno de cuyos resultados era la condición de pobreza de determinados grupos o sectores de la sociedad. Como veremos luego, en la década de los 90 la mayor parte de la investigación toma el tema de la pobreza como un dato y no como un resultado. En este sentido, resulta ilustrativo rescatar el proceso de cambios que ha experimentado el tratamiento de los grupos de campesinos indígenas, por ejemplo. En los 60 y 70 se dio un gran paso: «de indio a campesino», es decir, de marginado/ excluido a agente económico, social y político parcialmente desarticulado; en los años siguientes se impulsa mucho más la afirmación de un conjunto de derechos ciudadanos, de manera que este campesino se convierte en un ciudadano que busca consolidar su calidad de miembro pleno de la sociedad. Sin embargo, como veremos luego, al llegar los 90 este proceso se trunca,

5. Hubo, complementariamente, un trabajo desde otras ciencias sociales sobre el campesinado en general. Un buen balance de lo avanzado en economía y otras ciencias sociales puede hallarse en Caballero (1983).

porque estos grupos pasan a formar parte del conjunto de pobres: pobres entendidos como «carentes», sin importar el proceso que los llevó a su situación de pobreza.

LA INVESTIGACIÓN EN LOS 90: CUANTIFICACIONES Y DESCRIPCIONES DE LOS POBRES Y LA POBREZA

La década de los 90, marcada por grandes cambios en la economía (programa de ajuste estructural, liberalización, apertura, privatización, control de la inflación, dolarización, crecimiento del sector servicios, etcétera), la sociedad y la política (desaparición de los partidos, aparición de nuevos líderes, cambios en el mercado laboral, etcétera), se puede identificar con un cambio en la tendencia de las investigaciones sobre los temas de pobreza. Quizá debido al nuevo contexto, al rápido crecimiento de la pobreza durante los primeros años de la década y a la magnitud de ésta, en especial en zonas urbanas, el tema de los pobres y de cómo mejorar su situación cobra importancia tanto para los investigadores de las distintas disciplinas como para los hacedores de políticas, sobre todo en cuanto a los aspectos técnicos de la lucha contra la pobreza. La definición de una nueva agenda (más eficiente) de gasto social propició el renovado interés por el problema de la pobreza y la aparición de un grupo de expertos en el tema, de manera particular en lo relativo a su medición. Así, en esta década la pobreza se convierte en un eje de investigación; sin embargo, como veremos luego, lo hace de manera muy sesgada hacia los aspectos cuantitativos y técnicos.

En general, la mayor cantidad de estudios sobre pobreza, desde diferentes entradas, se puede dividir en dos grandes grupos: las cuantificaciones, perfiles y caracterizaciones de los pobres y la pobreza, basados casi de manera exclusiva en la información contenida en las encuestas de niveles de vida; y los estudios que contienen evaluaciones sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural sobre grupos y/o segmentos determinados de pobladores rurales, muchos de ellos compuestos mayoritariamente por pobres.

En resumen, el aumento de la pobreza en los primeros años de la década, fruto de los cambios ocurridos en la economía, unido a la evidente necesidad del gobierno de redefinir su estrategia para aliviarla, marcó el inicio de una nueva etapa en los estudios sobre la pobreza y sobre los pobres en el Perú. Adicionalmente, la existencia de novedosas fuentes de información (básicamente las encuestas nacionales de niveles de vida, pero también los censos, encuestas de hogares, etcétera) y una creciente capacidad de procesamiento de ella marca la dinámica de los estudios que se harían sobre el tema.

De los casi 300 trabajos publicados sobre la pobreza en el Perú entre 1991 y 1999 y que se pueden encontrar en las principales bibliotecas de ciencias sociales, más de 30% son cuantificaciones y descripciones de los pobres y la pobreza. Estas cuantificaciones son cada vez más sofisticadas, y permiten la definición de características y perfiles de los distintos grupos de pobres en el nivel geográfico, por tipo de empleo, por tamaño de la familia, por capacidades productivas, etcétera. Otro grupo importante está constituido por los estudios -sobre todo desde la economía- acerca del impacto del ajuste en la población de menores recursos. Tal como se puede ver en el anexo 1, el grueso de los trabajos sobre pobreza ha sido elaborado desde la economía.

Más adelante presentaremos y discutiremos algunas de estas mediciones y su utilidad; sin embargo, es necesario recalcar que este esfuerzo no se da sólo en el nivel local sino que es fomentado también por los organismos que financian buena parte de las medidas de lucha contra la pobreza. Tanto el Banco Mundial (BM) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen un interés creciente por este tema, lo que los lleva, por un lado, a apoyar esfuerzos locales de investigación en esta línea, y, por otro, a generar investigaciones propias sobre el tema. En ambos casos, y tanto en el ámbito local como en el internacional, la mayoría de este tipo de estudios ha sido hecha, desde la economía, debido principalmente a la creciente sofisticación de las técnicas de medición, cuantificación e identificación de los pobres.

Si bien estas sofisticaciones de la metodología de medición pueden ser útiles para cuestiones puntuales, creemos que el aporte de una nueva y muy elaborada medida es cada vez menos valioso, dado el nivel de pobreza que existe en el país. La contribución al conocimiento de las características de la pobreza o la mejora en las mediciones es cada vez menos importante para la discusión de políticas de alivio, pero probablemente más urgente para definir mejores políticas de focalización del gasto público, aunque, como veremos más adelante, ésta no siempre proporciona mejores resultados que transferencias homogéneas de recursos. A este respecto, habría que sopesar el valor de conocer si la pobreza es un punto porcentual más o menos, sobre todo tomando en cuenta que la magnitud del problema es tal que el beneficio derivado de estas precisiones puede resultar marginal. Volveremos sobre el tema de la utilidad de las cuantificaciones y caracterizaciones más adelante.

Los estudios sobre pobreza rural

Dado que se sustentan casi exclusivamente en el uso de las encuestas de hogares, la mayoría de los estudios sobre pobreza realizados en los últimos años son de nivel nacional. Entre estos trabajos, más bien generales, hay estudios en los que se separa lo urbano de lo rural o los distintos dominios geográficos, sobre todo con fines comparativos, y porque, como veremos luego, las diferencias entre estos grupos son significativas. Por esta razón, mantenerlos juntos no permite analizar adecuadamente el problema de la pobreza sino que lleva a mirar una situación promedio que, como en muchos otros temas en el Perú, no representa a nadie. De los trabajos de caracterización y cuantificación, la mayor parte se refiere al estudio de un grupo de la sociedad determinado en el cual el corte por estratos de ingreso o niveles de pobreza se vuelve un instrumento importante para analizar el comportamiento, composición y características de dicho grupo. En este último grupo sobresalen los estudios sobre los trabajadores inde-

pendientes (informales, urbanos sobre todo), mujeres, niños, entre otros, o aquéllos ligados a actividades o mercados específicos (mercado laboral, de créditos, entre otros).

Así, la pobreza rural no ha sido estudiada de manera particular. Los trabajos que más han avanzado en la cuantificación y caracterización de la pobreza en el ámbito rural son específicamente estudios hechos con fines comparativos en el nivel internacional. Entre ellos destacan los resultados del proyecto PROANDES (Glick y Morales 1996), que hace una comparación a partir de estudios de la pobreza rural andina, y el trabajo de López y Valdez (1997). En ambos casos se hicieron estudios específicos sobre la pobreza rural en el Perú a partir, principalmente, de la información proporcionada por la ENNIV 94.

Los dos trabajos mencionados coinciden en reconocer un aumento de la pobreza respecto a 1985, pero también una mejora en comparación con la de 1991 (años en los que hubo ENNIV). El trabajo de López y della Maggiora (1997) se basa en el análisis de la población rural de acuerdo con sus niveles de ingresos y gastos, mientras que el estudio de Cannock y Rotondo (1996) revisa varias medidas de pobreza con el propósito de identificar las características de los pobres, y sustenta su análisis en las mediciones de la línea de pobreza. Adicionalmente, este último evalúa los impactos del programa de ajuste sobre los pobres rurales y revisa las políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza.

En el trabajo citado, Cannock y Rotondo prestan especial atención a la situación de la niñez y las mujeres rurales, e identifican a estos dos grupos como los más vulnerables y afectados por la pobreza. Así, en el caso de los niños se puede encontrar elevados niveles de mortalidad (una de las más altas de la región después de Bolivia y Haití), alta incidencia de la desnutrición crónica, mala calidad de la educación y postergación de las niñas. En el caso de las mujeres, bajo nivel educativo, menores ingresos económicos, alta mortalidad materna y cambios en las responsabilidades productivas de las mujeres y los niños y las niñas campesinas, ahora encargados de tareas agrícolas y ganaderas tradicionalmente realizadas por los hombres.

Por su parte, López y della Maggiora (1997) concluyen en que: a) En el sector rural, los trabajadores agrícolas (sin tierras) son los más afectados por la pobreza, seguidos de los campesinos y pequeños productores. Los trabajadores rurales ocupados en actividades no agrícolas muestran menores índices de pobreza que los otros dos grupos. b) Los pobladores indígenas (lengua materna distinta del castellano) son más propensos a ser pobres; sin embargo, esto no se debería a problemas de discriminación sino más bien a las peores condiciones de estos hogares (ubicación, acceso a servicios públicos, nivel educativo, menor integración con los mercados, etcétera). c) Los niveles de escolaridad son extremadamente altos en comparación con los de los demás países de la región, pero el «valor» de la educación formal varía considerablemente entre los tres grupos ocupacionales, y los mayores retornos a la educación se registran en el grupo de los trabajadores no agrícolas. Para los otros dos grupos, el impacto de una mayor educación (medido como mayores ingresos) es pequeño o insignificante. d) Existe una relación positiva entre tamaño de la familia y pobreza.

Resulta interesante notar que a pesar de las diferencias en los enfoques y la metodología, ambos trabajos centran buena parte de sus recomendaciones en la mejora de la calidad de la educación rural como pieza fundamental de cualquier estrategia de reducción de la pobreza. En ambos casos se considera que la innegable extensión de cobertura educativa alcanzada hasta hoy, aun en el medio rural, sólo logrará convertirse en una inversión social rentable con mejoras en la calidad; mejoras que se traduzcan en mayores ingresos y menos pobreza. Los resultados obtenidos por el estudio de López y della Maggiora muestran que actualmente hay un bajo (casi nulo) incremento en el ingreso rural asociado a cada año adicional de educación. En el mismo sentido, los trabajos de Montero (1998) y los diagnósticos que maneja el programa de mejora de la calidad educativa del Ministerio de Educación, que revisaremos más adelante, contienen una serie de justificaciones y recomendaciones en esta línea.

En su revisión de la pobreza rural en la región andina, Figueroa (1998a) propone una mirada diferente basada en menor medida en las cuantificaciones y guiada más bien por preguntas de fondo sobre cuáles son las variables exógenas que afectan la condición de pobreza en el ámbito rural. En este trabajo se retoman las preguntas acerca del papel de la productividad y la desigualdad en el medio rural en países con economías duales como el nuestro. Figueroa concluye que la pobreza rural será realmente atacada cuando el sector privado y el sector público se den cuenta de que el retorno a la inversión dirigida a reducir la pobreza es mucho mayor que el que se maneja actualmente, pues éste no considera la pobreza como un problema económico sino como uno ético.

De manera adicional, el trabajo de Escobal y otros (1998) sobre los activos de los pobres, aunque no trata exclusivamente el tema de la pobreza rural, presenta un análisis de la relación entre los activos y su rentabilidad y los niveles de pobreza. Las conclusiones de este trabajo, también basado en la información de ENNIV para varios años, revelan que la dotación de activos de capital público y organizacional (capital social) y las variables de acceso al capital financiero, así como el tamaño de la familia y el nivel educativo, resultan determinantes de la probabilidad de ser pobre en el medio rural; es decir, son buenos predictores de la condición de pobreza rural.

Un punto importante en el que coinciden Escobal y otros (1998) y López y della Maggiora (1997) es que el acceso a la tierra no discrimina entre pobres y no pobres. Además, encuentran una fuerte relación directa entre el tamaño de la familia y la pobreza, lo que podría revelar, por un lado, una posible mejor utilización de otros activos para salir de la pobreza y/o, por otro lado, que la variable tamaño de la familia actúa como una *proxi* de otras variables de capital humano.

El trabajo de Escobal y otros (1998) es rico en información y en resultados econométricos que proporcionan evidencia sobre la relación entre distintas variables y el nivel de pobreza. Sin embargo, en este trabajo no se logra establecer una causalidad entre

el *status* de pobreza y la dotación de activos, sino más bien se definen activos claves para predecir el *status* de pobreza. Se trata de una caracterización mucho más fina que las anteriores, lo que amplía el panorama y permite entender qué activos están asociados con el tránsito de y hacia la pobreza. Un interesante ejercicio de seguimiento de este «entrar y salir» de la condición de pobreza se encuentra en Agüero (1999).

En ninguno de estos trabajos se incluyen variables o análisis sobre el entorno macro y/o sectorial que podría estar afectando la relación de determinados activos o características de los pobres con el nivel de pobreza. Este tipo de análisis se encuentra en el segundo grupo de estudios, ligados más a los impactos del ajuste sobre determinados grupos de pobladores rurales.

Los estudios acerca de los impactos del ajuste estructural y las reformas económicas en distintos sectores sobre la población rural (total o sobre grupos determinados de pobladores rurales) han proporcionado alcances útiles para comprender las características de la pobreza en zonas rurales. En el caso de las evaluaciones de impactos del nuevo sistema económico sobre grupos determinados de pobladores rurales, destacan los trabajos publicados por el SEPIA (SEPIA V, VI y VII), varios artículos aparecidos en la revista *Debate Agrario* (especialmente en su número 13), los resultados del seminario del IICA editados por Trejos (1992) y un grupo de resultados de investigaciones del CIE (hoy CIES)⁶.

Muy pocos de estos trabajos, así como otras evaluaciones de los impactos del ajuste en los pobres rurales, centran su atención en el tema de la pobreza; muchos de ellos, más bien, han retomado la agenda de investigación descrita para los 70 y se concentran en estudios sobre grupos no articulados adecuadamente con la economía nacional y/o con los mercados (campesinos, pequeños productores viables y no viables, grupos marginados y/o desintegrados).

6. Básicamente los trabajos de Escobal y Ágreda; Agüero y Aldana; Trivelli; Chong y Schroth, entre otros.

Finalmente, y para remarcar la idea de la existencia de cierta recurrencia en los temas y las entradas para estudiar la pobreza, hay que insistir en que se han retomado dos grandes discusiones luego de 20 o 30 años: la distribución del ingreso y los derechos ciudadanos de los pobres, especialmente de los pobres rurales. Los problemas distributivos y su impacto sobre la pobreza vuelven a aparecer en la literatura nacional en los últimos años, con lecturas contrapuestas de la realidad⁷. Tenemos por un lado a los investigadores (Figuroa, en particular) que señalan que la distribución se ha polarizado en los últimos años⁸. Esto habría traído distintas consecuencias, como la generación de procesos de exclusión social y/o situaciones que habrían sobrepasado el umbral de lo aceptable para la sociedad y desencadenado la violencia y conflictos de diferente índole, lo que reduce las posibilidades de lograr procesos de crecimiento integradores que reduzcan la pobreza.

Por el otro lado, tenemos a los que consideran que la distribución habría «mejorado» (Escobal, entre otros), es decir, se habrían reducido las brechas entre los más ricos y los más pobres a través de la mayor cobertura educativa, la redistribución de la tierra y el drástico empobrecimiento de los grupos de mayores ingresos con la crisis de fines de los 80 y principios de los 90⁹. Para este grupo de investigadores, el mayor problema no sería el distributivo sino el del empobrecimiento (bajo nivel de ingresos medios) de la población.

Este tema da para una discusión y polémica mucho mayores. Este no es el momento de plantearlas, pero es claro que la falta de información comparable, por un lado, y las limitaciones de

7. Hay que señalar que durante los años 80 hubo algunos trabajos sobre este asunto, pero probablemente por la poca atención dado a los temas de pobreza en la agenda pública éstos no generaron grandes debates. Ver por ejemplo Glewwe (1988); Habich (1989) y otros citados por Elías (1994).

8. Ver, por ejemplo, Figuroa (1993, 1994 y 1999).

9. Si bien hay dudas sobre lo que las cifras revelan, investigadores como Sheahan (1999) y Rodríguez (1993) señalan que si la distribución no ha mejorado, al menos no habría empeorado.

definir lo «comprobable» sólo en función de lo que puede medirse con encuestas de diverso tipo, hacen que esta discusión deba darse en dos planos, uno más instrumental y otro más conceptual, como sucede o debería suceder con el tema de la pobreza.

El otro tema que se retoma es el de los derechos de los pobres. Desgraciadamente, mi formación limita mis posibilidades de opinar sobre él, pero es claro que nuevamente se está asociando el tema de la pobreza con el de los marginados, excluidos, no integrados, no viables, etcétera, lo que refleja un paso hacia atrás en el proceso integrador y democratizador observado en los 70 y los 80. El derecho a no ser pobre no es parte de la agenda de discusión actual. Es casi como volver al problema del indio desintegrado del resto del Perú, al del país dual, dividido ahora entre pobres y no pobres. Esta discusión se consolida en la medida en que asociamos de manera casi exclusiva la pobreza con las características de los hogares y con la voluntad de los propios pobres, y profundizamos el divorcio entre pobreza y políticas nacionales (macroeconómicas, sectoriales, culturales, etcétera), a la vez que se hace casi un sentido común que la pobreza es un dato, una característica de la economía y la sociedad peruanas y no un resultado de sus procesos históricos, económicos, sociales, políticos y culturales. Esta discusión se mantiene abierta, y aunque quizá mi percepción es muy superficial, considero que el tema de los derechos, del derecho a no ser pobre, del pobre como ciudadano en un país democrático, debe ser tratado de manera prioritaria para entender los actuales sistemas de reproducción de la pobreza.

Las cuantificaciones y su utilidad para comprender la pobreza rural

Antes de terminar esta sección me parece importante regresar al tema de las cuantificaciones y su utilidad para estudiar la pobreza en el ámbito rural, así como discutir brevemente las principales mediciones, su magnitud y características. Con ello aseguramos un manejo adecuado de las categorías.

¿Cómo se identifica a un pobre? Existen varios métodos para identificar a un pobre y para conocer cuántos pobres hay y dónde están. No me quiero detener demasiado en este tema, pero resulta importante revisar rápidamente las maneras como medimos la pobreza y, sobre todo, los problemas, limitaciones y la utilidad que estas medidas tienen para el medio rural. Como veremos, las mediciones presentan varias limitaciones, en especial en lo que atañe a las comparaciones intertemporales de las medidas de pobreza que, obviamente, no las invalidan, pero que no deben perderse de vista al utilizar dichas medidas en estudios más analíticos y menos descriptivos.

Los métodos más utilizados

La pobreza por ingresos: Las líneas de pobreza y los FGT

La medida más utilizada es la de pobreza por ingresos, ampliamente difundida y parte de nuestra jerga actual¹⁰. Las categorías «pobre» y «pobre extremo» se definen en función de la capacidad de cada individuo (en general agrupados en hogares) de cubrir con sus ingresos un nivel de consumo dado (incluyendo la valorización de su autoconsumo). Este umbral de consumo es lo que se denomina «línea de pobreza».

A modo de ejemplo, en 1997 para ser considerado pobre había que consumir menos de 164 soles mensuales per cápita si se vivía en Lima y 86 si se vivía en la sierra rural (Francke 1999a). En el caso de los pobres este consumo incluye la canasta básica alimenticia (canasta normativa que satisface las necesidades nutricionales de la persona)¹¹ y un gasto mínimo en ropa, vivienda, transporte, etcétera. En la práctica se define la canasta básica ali-

10. Una discusión detallada de las limitaciones de esta metodología puede hallarse en Francke (1 999a y 1 999b).

11. Francke (1999b) señala la existencia de limitaciones en la determinación de esta canasta que se basa en un nivel mínimo requerido de calorías, pues esto no implica una dieta balanceada con relación a otros nutrientes como proteínas, vitaminas, hierro, etcétera.

menticia y el consumo total (alimentos y no alimentos) de las familias y se establece una relación entre ambos valores que permite calcular el gasto de las familias en estos «otros» gastos no alimenticios. Este procedimiento ha recibido varias críticas que no discutiremos aquí, pero es claro que el cálculo se simplifica si se adopta una serie de supuestos sobre la homogeneidad de los hogares (por estratos, localización, etcétera) que afecta la definición de la línea de pobreza¹². En el cuadro 1 se presentan los porcentajes de hogares pobres y pobres extremos definidos con base en la línea de pobreza para distintos años, a partir de los resultados de las ENNIV.

La línea de pobreza extrema se define sólo en función de la canasta alimentaria. Se considera pobre extremo a todo aquel cuyo ingreso no alcanza para cubrir la canasta alimentaria valorizada a los precios locales¹³. Esta definición de pobreza extrema, como señala Francke (1999b), es un exceso, pues no existe la posibilidad de que una persona destine todo su ingreso a comprar alimentos. Es aceptado internacionalmente que aun los más pobres dedican 30% de su ingreso a gastos no alimenticios. La utilidad de establecer esta línea es que ella permite definir la proporción de pobres que están lejos de superar su condición de pobreza.

Escobal y otros (1998) realizan una comparación entre los resultados de la ENCA 1971-72 (Encuesta Nacional de Consumo Alimentario) y los de las ENNIV con el fin de identificar los cambios en la tasa de pobreza. Si bien la ENCA no medía pobreza, Amat y León (1981) calculó líneas de pobreza regionales a partir de canastas de consumo normativas regionales; estas canastas fueron modificadas por Escobal y otros (1998) para hacerlas comparables con las ENNIV. De acuerdo con sus resultados, en 1971-72 la pobreza rural era de 84,5%, con lo que los autores concluyen

12. Los trabajos de Francke (1999 y 1997), Francke y Medina (1998), Verdura (1999), Banco Mundial (1998) y Figueroa (1998b), entre otros, presentan comentarios y críticas a distintos aspectos de este método.

13. Se define un valor de la canasta alimenticia para cada dominio de trabajo de ENNIV.

Cuadro 1
POBREZA POR ÁMBITO GEOGRÁFICO (CON BASE EN ENNIV)

	1985/86	1991	1994	1997
<i>Total nacional</i>				
Pobreza	41,6	55,3	49,6	50,7
Pobreza extrema	18,4	24,2	20,2	14,7
<i>Lima Metropolitana</i>				
Pobreza	27,4	47,6	37,6	35,5
Pobreza extrema	3,4	10,1	4,7	2,4
<i>Áreas urbanas</i>				
<i>Costa urbana</i>				
Pobreza	42,1	54,9	48,9	58,3
Pobreza extrema	11,1	23,2	15,2	7,6
<i>Sierra urbana</i>				
Pobreza	36,4	53,2	41,6	37,5
Pobreza extrema	15,4	22,4	12,7	7,4
<i>Selva urbana</i>				
Pobreza	48,2	-	38,9	44,2
Pobreza extrema	23,3	-	14,4	7,2
<i>Áreas rurales</i>				
<i>Costa rural</i>				
Pobreza	50	-	66,3	52,8
Pobreza extrema	26,6	-	31,5	23,6
<i>Sima rural</i>				
Pobreza	49,2	72,7	68,3	68,1
Pobreza extrema	32,3	54,5	45,6	32,6
<i>Selva rural</i>				
Pobreza	68	-	69,7	64,9
Pobreza extrema	43,9	-	45,6	36,4

Fuente. Encuestas nacionales de niveles de vida.

Elaboración: IEP.

que se observa una importante reducción (34,7%) de la pobreza rural entre 1971-72 y 1985-86. Sin embargo, existen numerosas críticas respecto de la comparabilidad de estas dos encuestas y sobre las conclusiones que se obtienen de ella. Verdera (1999) resume las principales críticas a dicha comparabilidad y anota que es sumamente difícil sostener que entre 1971-72 y 1985-86 el gasto familiar en las zonas rurales creciera a una tasa de 4.5% anual

mientras que el gasto familiar urbano crecía a una tasa anual de 0,2% (22,5 veces menor que la del medio rural). Es decir, en los medios rurales se habría registrado una bonanza del gasto, mientras que en las zonas urbanas se habría producido un estancamiento (Verdera 1999). A pesar de ello, Francke (1999b) cita algunos estudios que, como el de Escobal y otros (1998), concluyen que la pobreza habría caído entre el 70 y el 80 y aumentado luego a niveles superiores a los registrados en 1970.

De manera complementaria a los estimados de pobreza definidos con base en la definición de líneas de pobreza, y algo más sofisticados, están los indicadores FGT (Foster, Greer y Thorbecke). Su interpretación es más difícil, y permiten conocer la brecha de la pobreza (cuán lejos están los pobres de la línea de pobreza) y la severidad (cuán concentrada está la pobreza entre los más pobres). Francke (1999b) y Escobal y otros (1998) muestran que estos indicadores reflejan que la brecha y la severidad de la pobreza en el sector rural duplican los valores hallados para el medio urbano.

Tanto las estimaciones hechas con base en las líneas de pobreza como aquéllas obtenidas a partir de los indicadores FGT se realizan sobre la base de encuestas de hogares (en el caso peruano, las ENNIV). Estas encuestas, sin embargo, presentan algunas limitaciones en cuanto a comparabilidad, dado que su diseño y algunos de los supuestos que están detrás de ellas han ido modificándose. En el anexo 2 se presentan algunas de las limitaciones de estas encuestas, así como información básica acerca de ellas. Sin embargo, y reconociendo sus limitaciones, hay que recalcar que estas encuestas son una valiosa y poderosa herramienta que nos permite conocer y comprender las características y la economía de buena parte de los hogares del país. El potencial de este tipo de instrumento de análisis es muy grande y, por ello, el reto pendiente consiste en aprovechar este potencial.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA
POR REGIONES: 1985, 1991, 1994, 1997

Región/ Indicador	Encuestas			
	1985	1991	1994	1997
Perú				
Brecha	15,3	20,7	17,5	17,0
Severidad	8,1	10,4	8,3	7,0
Urbana				
Brecha	10,9	17,4	13,6	16*
Severidad	5,1	8,1	6,0	7*
Rural				
Brecha	22,2	34,0	26,5	23,0
Severidad	12,8	19,3	13,6	11,0

* Considera sólo resto urbano; no incluye Lima Metropolitana, cuya brecha es 9% y cuya severidad es 3%.

Fuente: Escobal, et al. (1998) y Francke (1999).

Elaboración: IEP

Necesidades básicas insatisfechas y método integrado

Un segundo método utilizado frecuentemente es el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Con este método se han construido la mayor parte de los mapas de pobreza. Este método define a los pobres como aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) utiliza cinco indicadores de NBI: hacinamiento (más de tres por habitación, sin contar cocina, etcétera), acceso a desagüe, características inadecuadas de la vivienda (material constructivo, pisos y techo), inasistencia escolar (niños entre 6 y 12 años) y dependencia económica (*ratio* entre dependientes y ocupados mayor de 3). Si bien todos estos indicadores, al menos en principio, son aceptables para definir las NBI, en muchos casos existen factores regionales, culturales u otros que reducen la capacidad de estas variables para discriminar entre los pobres y los no pobres. Éste sería el caso, por ejemplo, de los materiales constructivos de las viviendas, que varían significativamente de una región natural a otra, o de las costumbres culturales. De acuerdo con lo reportado por Francke (1997), sólo 41,4% de los no pobres rurales no tiene NBI.

Resulta clave definir el conjunto de «necesidades» que efectivamente se relacionan con el nivel de pobreza. En el caso del medio rural esta tarea implica definir NBI para cada región natural o para cada «tipo» de familia rural, lo que, a su vez, obligaría a tener una tipología de pobladores rurales. Francke (1997) discute la necesidad de este trabajo para mejorar la eficiencia de los programas de focalización y realiza un primer ensayo de un mapa de pobreza rural. En su propuesta, las variables a tomar en cuenta serían el tipo de camino (del mejor camino) del centro poblado donde se ubica el hogar, la tasa de dependencia económica, el nivel de hacinamiento, el número de NBI y el porcentaje de la producción que es autoconsumido. La propuesta de Francke permitiría focalizar mejor en el nivel distrital, pero señala que debería construirse un mapa de centros poblados, pues aun en el nivel distrital se presenta gran heterogeneidad.

De manera complementaria a los métodos de NBI y pobreza por ingresos, se suele calcular la pobreza utilizando el método integrado, que busca distinguir la pobreza estructural de aquella que depende de las variaciones coyunturales de la economía. Con este método se definen cuatro categorías: pobreza crónica (pobreza por ingresos y al menos con una NBI), pobreza reciente (pobreza por ingresos pero sin NBI), pobreza inercial (no pobres por ingresos pero con NBI) y población integrada (no pobres por ingresos y sin NBI). Según lo reportado por Eguren y otros (1997), en 1994 sólo 13,3% de los hogares ubicados en la sierra rural se encuentran en la categoría de integrados. Esto se explica por el altísimo porcentaje de hogares con NBI.

Otros métodos

Existen algunos otros métodos para calcular la tasa de pobreza. PNUD (1996) propone la definición de un índice de pobreza de capacidad (IPC) que busca establecer un indicador de calidad mínima de vida (no basada en ingresos) a partir de tres indicadores claves: porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente, porcentaje de partos sin atención de especialistas y porcentaje de mujeres mayores de 15 años analfabetas. Con esta de-

Cuadro 3
POBREZA POR REGIONES SEGÚN LÍNEA DE POBREZA, NBI Y POBREZA HUMANA 1997
(% de hogares)

Región	Línea de pobreza	NBI	Pobreza humana
Total nacional	50,7	54,3	43,8
Lima metropolitana	35,5	29,9	26,4
Áreas urbanas			
Costa urbana	58,3	29,0	32,7
Sierra urbana	37,5	35,2	33,1
Selva urbana	44,2	54,0	45,1
Áreas rurales			
Costa rural	52,8	83,7	54,2
Sierra rural	68,1	95,9	69,4
Selva rural	64,9	95,0	70,1

Fuente: Francke 1999b.

finición, el IPC para el Perú rural era en 1993 de 47,3% (porcentaje de población con deficiencias en las tres áreas mencionadas). Este IPC es 3,4 veces más que en áreas urbanas, lo que se explica básicamente por el elevado porcentaje de partos sin atención especializada.

Finalmente está el método de pobreza por capacidades o pobreza humana utilizado por Sen (1981), que se basa en la consideración de las capacidades necesarias para desenvolverse en la sociedad (salud, educación, ingresos, participación social, entre otras). Para el cálculo de la pobreza humana o por capacidades se considera pobres a aquellos cuya vivienda no tiene alumbrado eléctrico, donde hay algún niño menor de 5 años desnutrido en la casa, donde hubo algún miembro de la familia enfermo que no recibió atención especializada cuando la requería, o donde el jefe del hogar o su cónyuge son analfabetos. Evidentemente, las variables incluidas dejan de lado un aspecto clave: el de la participación social y política, cuya medición es compleja. De acuerdo con este método, Francke (1999b) reporta (véase cuadro 3) que 67% de los hogares rurales serían considerados pobres.

La distribución regional de la pobreza

De acuerdo con Escobal y otros (1998), en 1985-86 había alrededor de 7 millones de pobres en el Perú, la mitad urbanos y la mitad rurales; en 1996 había 11 millones de pobres, de los cuales 30% estaban ubicados en zonas rurales. En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se ubican en zonas urbanas (donde vive el 70% de la población); sin embargo, un porcentaje significativo de los pobres se mantienen en las áreas rurales. En 1997, 29,4% de los pobres estaba en la sierra rural, seguido por el 20,5% que vivía en la costa urbana.

Respecto a la pobreza extrema encontramos una situación distinta, pues el grueso de los pobres extremos está en las áreas rurales. Ya en 1994, el 45,8% de los pobres extremos vivía en la sierra rural, seguido por el 13,7% que lo hacía en la selva rural y por el 11,5% ubicado en la costa urbana. En 1997, el 48,7% de los pobres extremos estaban en la sierra rural, seguidos por el 18,7% en la selva rural y el 9,5% en la costa rural. Es decir, en 1997 el 76,9% de los pobres extremos estaban en zonas rurales. Si bien hay una ligera recuperación en los índices de pobreza, la concentración de ésta empeora en las zonas rurales.

Si utilizamos la definición de pobreza de acuerdo con el método integrado que combina el NBI y la pobreza por ingresos (gastos), en 1985/86 el 5,7% de los pobladores rurales se ubicaban en el grupo de «integrados», cifra muy por debajo del promedio nacional (32,7%). Esto quiere decir que en 1985/86 sólo unos 365 000 habitantes rurales tenían ingresos superiores a la línea de pobreza y no presentaban necesidades básicas insatisfechas. Para 1997, se calcula que 11,2% de los pobladores rurales se ubica en esta categoría, lo que implica que unos 960 000 pobladores rurales (de los más de 8 millones) han superado el umbral de pobreza definido por este método. Sin embargo, cerca de 50% de los pobladores rurales se ubican en la categoría de pobreza crónica entre 1985/86 y 1997. Es decir, algo más de 3 millones de pobladores rurales en 1985/86 y algo más de 4,3 millones en 1997 no cubren la canasta básica y tienen al menos una NBI.

LOS POBLADORES RURALES Y LA POBREZA

Como se ha visto, existen diversas maneras de cuantificar y definir a los pobres y a la pobreza. Como concluye Francke (1999b), la pobreza es un fenómeno multidimensional, y por ello la utilización de los distintos indicadores trae consigo simplificaciones y una serie de supuestos que no siempre se cumplen. En el caso peruano, la heterogeneidad geográfica, cultural, étnica y en la dotación de activos y capacidades exige la utilización de distintas mediciones, unas más adecuadas que otras para determinados entornos, y la continua búsqueda por perfeccionar los índices con los que trabajamos.

Es claro hoy que las diferencias entre lo urbano y lo rural impiden hablar de la pobreza en el Perú como un todo, pues hay dos dinámicas distintas en cada ámbito. Lo mismo se cumple al interior de cada ámbito en función de las características geográficas de cada región, y aun al interior de éstas. Somos un país sumamente heterogéneo en el que los agregados y promedios tienden a no representar a nadie, y las variaciones son de tal magnitud que reducen la eficiencia de las agregaciones¹⁴. Además, esta heterogeneidad obliga a utilizar fuentes de información muy precisas, pues encuestas muestrales no siempre consiguen capturar con solidez suficiente las peculiaridades de grupos determinados, especialmente de aquéllos dispersos. Esto justifica el exceso de esfuerzo por cuantificar y caracterizar a los pobres y la pobreza; sin embargo, no podemos perder de vista la relación costo/beneficio de cada cuantificación adicional¹⁵.

En el ámbito rural peruano hay un factor adicional en contra de invertir demasiado en otras cuantificaciones: la pobreza rural es alta, es decir, casi todos los habitantes del ámbito rural son pobres. Pero aún más grave es que los no pobres no son un grupo con capacidad segura de mantenerse fuera de la pobreza. Só-

14. Característica que define justamente a los más pobres del medio rural (Iguñiz 1994).

15. Francke (1993) señala lo que posteriormente todos parecen haber olvidado: las estadísticas no deben perder su carácter instrumental.

lo para dar una idea gruesa al respecto, ya que volveremos sobre esto más adelante, podemos decir que en 1997 los *no* pobres del ámbito rural tenían un ingreso promedio de 2600 soles anuales (ENNIV 1997), es decir, apenas el doble del valor de la línea de pobreza. En el caso de la sierra rural, el ingreso promedio era de 2275 soles anuales y la línea de pobreza se ubicaba en los 1276 soles anuales. Es decir, los *no* pobres, como grupo, están probablemente más cerca de ser pobres que de ser ricos.

Sólo 36% de los *no* pobres rurales tiene agua en su vivienda, 9,6% cuenta con desagüe, 33% posee electricidad (mientras que 56% utiliza alumbrado con base en kerosene), y 68% utiliza leña para cocinar. Sólo 25 % de los *no* pobres recibió algún tipo de crédito, y menos de 20% tuvo algún tipo de ahorro financiero, lo que da una idea de la posible escala de sus actividades productivas. Consecuentemente, el promedio de años de educación del jefe del hogar fue 8,5 años, y el área cultivada (en el caso de los agricultores) no superó las 6 hectáreas en promedio.

Asimismo, a partir de los datos de la ENNIV 1997 se puede ver que un porcentaje importante de los usuarios de los programas de alivio a la pobreza pertenecen al grupo de *no* pobres. Por ejemplo, en la sierra rural cerca de 50% de los hogares se beneficia del programa del Vaso de Leche. Un tercio de estos beneficiarios pertenece a la categoría de *no* pobres. En el caso de la costa rural la situación no es del todo distinta: 35% de los hogares reciben vaso de leche y una cuarta parte de los que lo reciben son *no* pobres. Esto nos lleva a pensar que estos *no* pobres que recurren a dichos programas no tienen una situación holgada o quizá, en el extremo, han salido de la categoría de «pobres» justamente gracias a que cuentan con acceso a este tipo de programas de alivio de la pobreza. Volveremos sobre esto más adelante¹⁶.

Existen diferencias significativas entre las tres regiones naturales, que no discutiremos aquí; pero es importante tener en mente que en términos absolutos el 60% de los hogares *no* po-

16. Más detalles sobre los resultados de ENNIV 97 en este tema pueden hallarse en el anexo 2

bres rurales viven en la sierra, que es la zona más deprimida y supestamente con más problemas de articulación con la economía nacional. Es decir, los hogares *no* pobres se distribuyen en una proporción relativamente similar a la de los hogares pobres: menos de 20% en la costa, 60% en la sierra y el 20% restante en la selva rural. Queda claro que los hogares *no* pobres no se concentran en las zonas más integradas a los mercados o en las zonas de mayor «riqueza».

En el cuadro 4 se presenta información general sobre los pobladores rurales (pobres y no pobres) a partir de los datos de la ENNIV 1997 y utilizando la plantilla empleada en el estudio de López y della Maggiora (1997). Hemos reunido a los pobladores rurales en cinco grupos iguales de acuerdo con su nivel de gasto. El cuadro 4 nos permite apreciar algunas características importantes de los pobladores rurales y sus diferencias en función de su nivel de gasto. Para no perder de vista los indicadores de pobreza, en la parte inferior se presentan los valores de la línea de pobreza para cada región, con la idea marcar en qué quintiles se encuentran los pobres. Así, los quintiles inferiores corresponden a pobladores en extrema pobreza, el tercer quintil y una parte del cuarto son pobres y el quinto y la sección restante del cuarto quintil son *no* pobres.

Como se puede ver en el cuadro 4, a medida que el nivel de gasto (e ingreso) aumenta se observa una disminución en el tamaño de la familia, en el porcentaje de hogares cuyo jefe no tiene educación alguna y en la tasa de dependencia económica. Asimismo, a medida que el ingreso aumenta se eleva el nivel educativo de los jefes de hogar. Como era de esperarse, hay una mayor concentración de los hogares más pobres en la sierra y en la selva y, por el contrario, de los de mayores ingresos en la costa, sin que ello implique que los *no* pobres se concentran en una u otra región. Resulta interesante notar que la composición de los ingresos no varía a través de los distintos quintiles. De igual modo, el acceso a servicios de agua y desagüe es similar en todos los quintiles, lo que revela que, al menos en el medio rural, estas variables no discriminan entre los pobres y los *no* pobres.

Cuadro N 4
 VARIABLES RELEVANTES POR NIVELES DE GASTO PER CÁPITA
 (Promedio por quintiles)

		Más pobre					Menos pobre				
		1		2		3		4		5	
		291	291	291	291	291	291	291	291	291	
<i>Ingreso y gasto (soles de 1997)</i>	6789,95	3727,32	52,02	87,84	7978,38	10035,19					
Gasto total de hogar	1538,10	585,98	11,83	41,25	1710,53	3240,92					
Gasto per cápita del hogar	1817,28	725,74	00,98	43,95	2083	3432,17					
Ingreso per cápita del hogar											
<i>Fuentes de ingreso</i>											
% de ingreso desde las actividades no laborales (1)	18,37	17,17	16,86	18,26	16,26	23,30					
% de ingresos procedente de actividades asalariadas	25,80	24,38	25,61	24,53	30,40	24,09					
% de ingresos procedente de auto empleo	55,82	58,44	57,53	57,21	53,29	52,61					
<i>Características demográficas (promedio por hogar)</i>											
Tamaño de familia (Nº de personas)	5,19	6,45	6,08	5,39	4,70	3,32					
Radio (trabajadores/ tamaño de la familia)	0,59	0,54	0,57	0,56	0,60	0,68					
Promedio de edad del jefe de familia	45,05	43,56	43,63	44,53	45,21	48,34					
Promedio de edad de los miembros del hogar	26,13	21,09	23,15	24,12	24,10	35,10					
Promedio de número de miembro ≤ 15	2,90	3,71	3,25	2,80	2,46	1,75					
% de hogares con jefes de familia mujeres	11,00	8,25	7,22	11,00	12,00	19,00					
% de hogares cuyo jefe de familia es indígena	9,97	13,06	12,37	11,00	8,94	4,47					
<i>Educación</i>											
Promedio de años de educ. del jefe de familia	5,26	4,07	4,78	5,11	5,70	6,64					
% de hogares con jefe de familia sin educación	14,16	20,27	13,75	14,09	13,06	9,62					
% de hogares con jefe de familia con secundaria completa	11,82	7,56	10,31	11,34	13,40	16,49					
% de hogares con jefe de familia con educación superior	7,74	1,03	1,72	3,44	6,87	10,65					
Promedio de educación de miembros 15	5,37	3,95	4,73	5,37	6,00	6,80					
<i>Acceso a servicios</i>											
% de hogares con seguro de salud	12,51	3,44	6,53	13,06	17,53	21,09					
% de hogares con agua potable	36,56	35,40	40,89	36,43	33,33	36,77					
% de hogares con desagüe	8,80	6,53	9,28	9,62	8,94	9,62					
% de hogares con electricidad	26,60	18,56	23,71	26,46	28,18	36,08					
<i>% de localización de los hogares en:</i>											
Costa	23,16	14,09	16,15	22,68	27,84	35,05					
Sierra	47,01	56,01	53,95	42,95	40,21	41,92					
Selva	29,83	29,90	29,90	34,36	31,95	23,03					
<i>Localización de los hogares en:</i>											
Costa	100,00	12,20	13,90	19,60	24,00	30,30					
Sierra	100,00	23,80	23,00	18,30	17,10	17,80					
Selva	100,00	20,10	20,00	23,00	21,50	15,40					

(1) Considera las rentas de propietarios, autoconsumo transferencia, ingresos extraordinarios y otros ingresos.

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997. Elaboración: IEP.

Cuadro 4 (continuación)
NIVELES DE GASTO PER CÁPITA QUE DEFINEN POBREZA

Dominio	Pobreza total (S/.)	Pobreza extrema (S/.)
Costa rural	1393,52	917,47
Sierra rural	1276,58	791,48
Selva rural	1326,59	880,23

Antes de pasar a revisar las políticas públicas y su impacto sobre la pobreza rural, me parece importante señalar que, pobres o no pobres, los pobladores rurales, heterogéneos en cuanto a su cultura, etnia, dotación de activos y acceso a recursos públicos y productivos, se encuentran en una situación precaria que tiende más a generalizarse que a particularizarse. Esto me lleva a sostener que más que pensar en políticas públicas de alivio a la pobreza rural y/o de focalización en los más pobres, es necesario retomar la idea del desarrollo rural como mecanismo para combatir la pobreza¹⁷. El desarrollo rural beneficiará, obviamente, a unos más que a otros, pero todos los pobladores rurales necesitan algún tipo de beneficio para salir adelante en un entorno macro y sectorial que no contempla particularidades y cuyos conductores no consideran que exista relación directa entre lo macro y sectorial y la pobreza, que al parecer se mantendrá por varios años más.

A la luz de esta idea, en la siguiente sección revisaremos las principales políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA RURAL

División de tareas en el sector público

Como vimos en la sección anterior, resulta evidente qué, dadas las características y magnitud de la pobreza, se requiere de una

17. En este sentido, Gonzales de Olarte (1992) propone una relación directa entre desarrollo rural y políticas agropecuarias y asigna un papel fundamental a la inversión en el medio rural como vía para combatir la pobreza. Similares propuestas pueden hallarse en Figueroa (1998a).

política pública para enfrentar el problema de la pobreza en general y el de la pobreza rural en particular. A continuación revisaremos varios aspectos de las actuales políticas públicas orientadas a reducir la pobreza.

Antes de discutir los programas y políticas específicos y su impacto sobre la pobreza rural es necesario hacer hincapié en un tema importante no sólo para el ámbito rural sino para la pobreza nacional. Las políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza son las llamadas políticas sociales. Las políticas macro, en el sentido amplio -políticas económicas, sociales, culturales, etcétera-, afectan a todos y/o definen las reglas bajo las cuales nos desenvolvemos los peruanos, y las políticas sectoriales no tienen que ver (supuestamente) con este tema. En apariencia, se habría logrado realizar una división de tareas: las políticas macro y sectoriales (sobre todo de los ministerios de la producción) deben preocuparse de que el país sea viable, y las políticas sociales de que cada vez más peruanos participen de esta «viabilidad» del país. Si bien esto es una suerte de caricatura de la situación, es claro que existe un divorcio entre políticas nacionales o globales y las de lucha contra la pobreza.

Aun cuando esto se refiere a cierta especialización de funciones y tareas en el sector público, refleja también el supuesto de que la política macroeconómica, por ejemplo, no tiene que hacer directamente con el tema de la pobreza. Beaumont y otros (1996) proponen la existencia de tres momentos distintos entre los años 70 y los 90 respecto al tratamiento de las políticas orientadas a enfrentar la pobreza: en los 70 se favorecieron las políticas universales (política social, política fiscal y políticas redistributivas); hacia fines de los 80 se inician las políticas de «emergencia», comienza la diferencia entre política social y políticas de asistencia social y surgen programas de atención de la emergencia; finalmente, en los 90 se entra en la fase de la focalización con un incremento del presupuesto del gasto social y la aparición de programas para el alivio de la pobreza.

Dos consecuencias directas se derivan de la actual delimitación de competencias de los distintos sectores. La primera es que

no existe una política general de lucha contra la pobreza, sino un conjunto de programas, relativamente independientes (y des-coordinados), que forman parte de la política social. La segunda consecuencia es que la política macro no se hace responsable de la situación de pobreza ni hace/debe hacer nada para variar la situación; la pobreza se convierte, así, en un dato -no en un resultado- de un proceso económico y social. La preocupación/ obligación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe consistir en mantener la estabilidad y lograr un crecimiento sostenido de la economía peruana. En este mismo sentido se orientan las (limitadas) acciones de los ministerios de la producción.

Resulta claro que no todo es tan simple, y que la separación de competencias respecto a las políticas orientadas a reducir la pobreza no es evidente. Como es obvio, el tipo de modelo económico, y en especial el tipo de modelo de crecimiento, resultan piezas fundamentales en la determinación de la pobreza. Existen estrategias de crecimiento «pro pobres» y otras que no lo son. Para el caso peruano, de acuerdo con los estimados del Banco Mundial (BM), el tipo de modelo de crecimiento que se impulse en los próximos años tendrá impacto sobre la magnitud de la reducción en la pobreza¹⁸. Si se mantuviera un crecimiento sostenido de 3% del PBI per cápita durante cinco años (manteniendo constantes la productividad y la distribución del ingreso), se podría esperar una reducción de 25 % de la pobreza extrema. Sin embargo, si el crecimiento se concentra en los sectores de mayor pobreza (agro y construcción), su impacto sobre la pobreza sería mucho mayor, al punto que es posible que la pobreza extrema se reduzca en 50% en un período de cinco años¹⁹. Por el contrario, si

18. De acuerdo con estimados de Francke (1996), con un crecimiento de 5% del PBI la pobreza se reduciría en todos los escenarios plausibles. Sin embargo, la magnitud de la reducción dependerá del tipo de actividades tras el crecimiento.

19. Estas simulaciones tienen algunas limitaciones: suponen que todo el crecimiento de los sectores se traslada a incrementos en el empleo, cosa que no coincide con lo observado en el caso de la agricultura que ha venido creciendo sistemáticamente en los últimos años. Se presume en este caso que los sectores construcción y agro crecen a una tasa de 6% anual y los demás sectores crecen a una tasa homogénea tal que el crecimiento real del PBI per cápita es de 3% anual por cinco años.

el crecimiento se concentra en el sector servicios, la reducción de la pobreza extrema -dado el mismo nivel de crecimiento- sería sólo de 24% (Banco Mundial 1998).

De manera complementaria, el mismo estudio del Banco Mundial muestra que si el crecimiento se da principalmente en áreas rurales²⁰ se lograría una reducción de la pobreza extrema de 47%. Mientras que si el crecimiento se concentrara en Lima, tal como ha venido sucediendo, la reducción de la pobreza extrema sería de apenas 22% para el mismo nivel de crecimiento.

Uno de los supuestos que está detrás de estas estimaciones es que la distribución del ingreso se mantendría constante. Sin embargo, el BM reconoce que esto no es aceptable, ya que se tiene indicios de que la distribución habría empeorado en los últimos años²¹. Las simulaciones muestran que si la desigualdad se redujera y si el PBI per cápita creciera a una tasa anual de 3% durante cinco años, la pobreza extrema podría reducirse hasta en un 62%²². Por el contrario, si la distribución empeorara, podría no registrarse ninguna mejora en los actuales índices de pobreza extrema, a pesar del crecimiento²³.

Aun cuando estos cálculos pueden ser criticables, ponen en evidencia el papel de la política macro y de la sectorial en la reducción de la pobreza. Esto implica que hay cierto margen para actuar, y que no actuar es ya una decisión. No tomar acciones en este sentido implica mantener a Lima como motor de desarrollo, por ejemplo; o, peor aún, permitir que la distribución del ingreso empeore. El no hacer nada implica que el crecimiento podría no traer disminuciones en los niveles de pobreza.

20. Con los mismos supuestos de la nota anterior. Es decir, crecimiento de 6% en las áreas rurales y un crecimiento menor en áreas rurales tal que se mantenga un crecimiento real del PBI per cápita de 3% durante cinco años.

21. No entraré en la discusión sobre los cambios en la distribución del ingreso, pero cabe anotar que existen percepciones mixtas sobre éstos. Ver trabajos de Escobal y otros (1998) y Figueroa (1993), como una muestra de ello.

22. Suponiendo que la reducción en la desigualdad implica que el 40% más pobre aumenta su participación en el consumo total de 20 a 25%.

23. Se presume que la distribución empeora si el 20% más rico incrementa su participación en el consumo total de 43 a 50%.

La pobreza rural, entonces, sólo verá cambios significativos en sus indicadores si se da un crecimiento real del PBI per cápita en las áreas rurales de manera sostenida, si no empeora la distribución del ingreso y si el crecimiento se concentra en los sectores agropecuarios y en la construcción. De estos requisitos, con mucha suerte podemos esperar que se cumpla el último, aun cuando reconocemos que éste es además el más débil en términos de impacto, porque el crecimiento en el sector agropecuario, por ejemplo, que suele deberse a factores climáticos, no se traduce de manera directa en nuevas fuentes de empleo, mejores salarios o incrementos en la productividad de los recursos.

La otra vía: La política social

Por su parte, el sector público encargado de la política social (programas de alivio de la pobreza y gasto social) sí debe actuar directamente para reducir los actuales niveles de pobreza. La política social tiene dos componentes: uno más bien permanente (el gasto social, básicamente en educación y salud), y el otro más temporal (programas de alivio de la pobreza como FONCODES, PRONAA, INFES, entre otros). Ambos componentes operan de manera independiente entre sí, y esta independencia se registra aun al interior de cada componente, lo que trae consigo un grave problema de descoordinación y superposición de acciones que reducen el impacto y la eficiencia de los programas.

El grueso del gasto social se concentra en el primer componente, y el más importante es el que se destina a educación y salud. Luego de una drástica reducción de este tipo de gastos durante los 80, se observa una rápida recuperación, al punto que en 1995 representó 40% del gasto público (Sheahan 1999). De acuerdo con el presupuesto de 1996, el gasto social (educación, salud, vivienda e infraestructura y programas de alivio) se concentró en educación y salud (79% del total). En 1996, el gasto total presupuestado para los programas de alivio de la pobreza representaba el 10% de lo presupuestado para gastos de salud y

educación²⁴. La mayor parte de estos gastos sociales, contrariamente a lo esperado, no se concentraron en los más pobres del país. Tal como se ve en el cuadro 5, del total del gasto social realizado en 1996, sólo 35% benefició al 40% más pobre. Esto lleva a pensar que la distribución del gasto social responde más a la distribución de la población que a la de los más pobres. Esto se debe al comprobado carácter regresivo de buena parte del gasto en educación (secundaria y superior) y salud (atención hospitalaria)²⁵. Los gastos en educación primaria y en atención básica de la salud fueron significativamente menos regresivos y se distribuyeron de manera homogénea entre la población (Banco Mundial 1998).

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN AGREGADA DEL GASTO 1996

Quintiles	Participación gasto total
1 (más pobres)	16,6
2	18,6
3	21,2
4	22,4
5 (más ricos)	21,1

Fuente: Tomado de BM (1998).

La distribución regional del gasto social puede apreciarse en el cuadro 6. Sólo 30% de él está destinado al ámbito rural, lo que refleja, nuevamente, que la distribución de este gasto parece estar más ligada a la distribución de la población que a la distribu-

24. Estos programas eran: FONCODES, PRONAA, COOPOP, INABIF e INFES. De acuerdo con Eguren y otros (1997), si se incluyen en esta categoría PRONAMACHCS, Vaso de leche y Caminos Rurales, la participación de estos programas en el gasto social bordea el 20% para 1996.

25. Para dar una idea de la magnitud de esto, el 50% de los gastos en educación superior se concentró en la población perteneciente al 20% más rico. Asimismo, el 30% de los recursos destinados a atención hospitalaria benefició al 20% más rico (Banco Mundial 1998).

ción de los más pobres. Sólo en el caso de educación primaria, atención primaria de la salud y los gastos de FONCODES y el PRONAA se destina más de 30% del presupuesto al medio rural. En el caso de salud y educación, este mayor gasto se explica por la dispersión de la población y por los mayores costos que implica mantener estos servicios en el medio rural, amén de la voluntad de proveer de estos servicios básicos a la población rural de menos recursos. Por ello, tanto el Ministerio de Educación -con su programa de escuela rural que es parte del proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)-, cuanto el Ministerio de Salud -como parte de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS)-, están desarrollando estrategias especialmente adecuadas para el sector rural.

Se ha puesto especial atención al tema de la educación rural, por ejemplo, pues se está trabajando un programa de mejoramiento de la calidad que abarca la elaboración de un conjunto de estrategias de intervención. Esto responde a que se ha encontrado que el problema de la escuela rural no se limita a una carencia o deficiencia sino a un complejo conjunto de características y limitaciones (calidad docente, incentivos, dotación de infraestructura y equipo y materiales, desfase con el ciclo productivo, entre otros) que deben ser atacadas de manera articulada. La atención en la escuela rural obedece no sólo a su impacto sobre la población más pobre sino también a que 40% de los estudiantes de primaria de todo el país viven en zonas rurales.

Montero (1998) presenta un diagnóstico sobre la situación de la escuela rural en el que señala, además de los problemas de infraestructura y dotación inadecuada de equipo, que la escuela rural es el último escalón de un segmentado sistema educativo que no cuenta con las condiciones para brindar un buen servicio ni con incentivos para retener a los docentes más capacitados²⁶. Aun cuando los cambios en la escuela rural son de la mayor im-

26. Reconociendo que aun los más capacitados no están preparados para trabajar en escuelas multigrado. En las zonas rurales estas no sólo son la mayoría sino que se cuenta con el problema adicional de que hay estudiantes de diferentes edades en cada grado.

Cuadro 6
PORCENTAJE DE LOS GASTOS SOCIALES EN ZONAS RURALES 1996

Programa	Sector	% gasto en zona rural
Educación básica	Educación	47
Educación secundaria	Educación	19
Educación superior	Educación	6
Salud básica	Salud	50
Gasto en hospitales	Salud	16
FONCODES	Varios	68
PRONAA	Alimentos	44
INABIF	Niños	2
FONAVI	Electricidad y agua	20
ENAC	Vivienda	10
Banco de Materiales	Vivienda	11
INFES	Educación	16
Total		30

Fuente. Tomado de BM (1998).

portancia, no serán eficientes ni sostenidos si no van acompañados de cambios complementarios en otras áreas (comunicaciones, incentivos a docentes, etcétera). Un ejemplo de ello es la alta tasa de analfabetismo funcional existente en el campo, que se explica básicamente por el limitado uso de la lectoescritura en las zonas más aisladas (Montero 1998). Por ello, los programas de apoyo a las escuelas rurales no pueden -ni deben sustentarse exclusivamente en programas aislados ni en dotar a las escuelas de infraestructura.

En comparación con los presupuestos de los programas de los ministerios «sociales», los gastos de FONCODES y PRONAA, los programas más importantes por su peso en el gasto total para el alivio de la pobreza, resultan relativamente pequeños. Sin embargo, estos programas son los más «pro pobres», pues sus gastos no sólo se realizan principalmente en las zonas rurales sino que además cerca de 50% de sus presupuestos se destina a atender al 40% más pobre. Estos dos programas son la excepción respecto

a los demás programas sociales. Sin embargo, su reducido tamaño en comparación con los otros gastos sociales limita su impacto agregado. Volveremos sobre esto más adelante.

En resumen, los gastos sociales en general no han beneficiado de manera prioritaria a la población más pobre y, por ello, en el caso del medio rural no se ha visto un especial énfasis en atender a los pobladores rurales más pobres. Las excepciones son particulares y se refieren a los casos de subprogramas de los ministerios sociales que buscan elevar el nivel mínimo de atención y cobertura (FONCODES y PRONAA) y a dos programas exclusivos del medio rural que no siempre son discutidos como parte de los programas de lucha contra la pobreza pero que han tenido un impacto importante: PRONAMACHCS y Caminos Rurales. Muchos de estos programas no llegan a beneficiar a los más pobres, pero, como discutimos en la sección anterior, dada la precariedad del sector rural como conjunto, es tal la magnitud de las necesidades de los no pobres o de los pobres no extremos que estos gastos resultan vitales para asegurar que más población no pase a las filas de la pobreza.

Los programas de alivio y la focalización

Aquí no se revisará cada programa de alivio de la pobreza, pues existe ya una literatura relativamente amplia que documenta los problemas y beneficios de los distintos programas, especialmente para el caso de FONCODES. Más bien, a continuación quiero retomar algunas ideas recogidas de esta literatura sobre los objetivos, impacto, sostenibilidad y focalización de estos programas en el medio rural y en los pobres que allí viven. Centraré la discusión en torno a tres programas: FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS, que son, a mi modo de ver, los más importantes para el medio rural. Esto no significa que dejemos de reconocer que el de Caminos Rurales, por ejemplo, ha sido uno de los más importantes programas realizados por este gobierno en favor del campo, aunque algunos investigadores y analistas cuestionan su impacto y señalan que fomentará la migración. Posiciones

como ésta quedan totalmente desestimadas cuando se analiza el papel que cumplen las vías de acceso en los procesos de desarrollo rural, sobre todo en una geografía accidentada como la nuestra. Tenemos asimismo el caso del programa del Vaso de Leche, que no se crea en la coyuntura de los 90, y que quizá por ello tiene un modo de operar distinto y un carácter más local, sobre todo a partir de los cambios que ha experimentado en los últimos años con la distritalización de su manejo.

FONCODES, uno de los fondos de inversión más grandes de la región, opera en cuatro áreas²⁷, de las cuales la más importante en términos de ejecución de gastos ha sido el área de infraestructura social: construcción de comedores, puestos de salud, centros educativos, centros comunales y obras de saneamiento (Grupo Propuesta Ciudadana 1996). Todas las obras de FONCODES parten del principio del *demand-driven*, es decir, algún grupo de una comunidad debe solicitar la elaboración de tal o cual obra, para lo que es necesario que presente un proyecto.

Este tipo de procedimiento debería llevar a que las obras que realice el Estado en favor de una comunidad determinada satisfagan las necesidades de dicha comunidad. Sin embargo, presenta varios problemas y sesgos. En primer lugar, este tipo de procedimiento tiende a excluir a los más pobres, que generalmente no cuentan ni con la capacidad ni con los recursos para elaborar y presentar los proyectos, teniendo en cuenta que éstos deben incluir, entre otros requisitos, un expediente técnico. Esto es más marcado en el ámbito rural, donde la dispersión de aquellos con capacidad para elaborar estos proyectos es mayor. En segundo lugar, hay cierto sesgo a presentar proyectos de infraestructura social: por un lado, los expedientes técnicos de este tipo de proyectos, que deben ser preparados por los solicitantes, son menos costosos que los expedientes técnicos de las otras áreas; por otro lado, este tipo de obras (puestos de salud, centros comunales, escuelas, entre otras) son aceptadas por todos como beneficiosas,

27. Asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y desarrollo productivo.

mientras en el caso de proyectos de tipo productivo esta aceptación general es más compleja, porque los beneficios no se distribuyen de manera homogénea entre todos los miembros de la comunidad, lo que da lugar a disputas y conflictos. En tercer lugar, muchas veces las demandas son «sugeridas» por el propio FONCODES y aceptadas por la comunidad para obtener los beneficios del programa, ofrezca lo que ofrezca. Adicionalmente, para el propio FONCODES este tipo de proyectos resulta más fácil de monitorear, con lo que se evitan problemas de *accountability*. Es mucho más simple definir los materiales y duración de un proyecto de infraestructura que los de uno productivo.

El diseño del programa no logra resolver una serie de problemas existentes en el medio rural, de manera que se convierte en una maquinaria de obras de infraestructura que si bien mejoran la capacidad de las poblaciones rurales de integrarse con los mercados y con el resto del país, no permiten aprovechar las obras de FONCODES como una palanca para salir de la pobreza²⁸. La descoordinación con el resto de programas de infraestructura es reveladora de la incapacidad de generar una política de lucha contra la pobreza. De acuerdo con el Banco Mundial (1998), el impacto de dotar simultáneamente a una comunidad con dos servicios públicos a la vez es muy superior al de dar acceso a los mismos servicios de manera independiente; sin embargo, en la mayor parte de casos esto no se hace. Al parecer, los costos de coordinación serían muy altos, en términos económicos y sobre todo políticos.

FONCODES ha sido uno de los primeros programas en trabajar de manera focalizada a partir de la elaboración de «mapas de la pobreza» que permitieron identificar los departamentos, provincias y distritos más pobres para concentrar allí sus actividades²⁹.

28. De acuerdo con los resultados presentados por Escobal y otros (1998), la magnitud del gasto distrital de FONCODES no resultaba una variable explicativa del tránsito hacia fuera de la condición de pobreza.

29. Sin embargo, se están elaborando mapas de pobreza desde hace mucho. Chacaltana (1994) reporta la existencia de mapas con distintas metodologías desde principios de los años 70.

Los indicadores que utiliza FONCODES para dar prioridad a unas zonas respecto de otras son ocho: desnutrición crónica, analfabetismo, matrícula escolar (respecto del total de niños en edad escolar), hacinamiento, tipo de techo de la casa, porcentaje de personas que tienen agua, porcentaje de personas que cuentan con desagüe y porcentaje de personas que tienen electricidad. Como se puede ver, los índices de FONCODES darían prioridad a las zonas donde hay mayor proporción de pobres y/o donde las condiciones de pobreza son más extremas; es decir, las zonas rurales serían las más favorecidas³⁰.

El índice de pobreza de FONCODES se calculó con base en los datos del censo de 1993; y dado que las variables incluidas no eran estandarizadas, en 1996 se recalculó el índice estandarizado, cuyo objetivo era otorgar el 50% del peso a las variables sobre desnutrición y el 50% restante a las demás³¹ (Ministerio de la Presidencia 1996). Sin embargo, debido a problemas surgidos durante la estandarización, los pesos finales otorgados a cada variable fueron totalmente distintos de lo esperado, pues se terminó por dar más peso a las variables con mayor varianza. Así, el índice de FONCODES terminó otorgando un peso de sólo 15,3% a la tasa de desnutrición crónica, 3,4% a las variables sobre analfabetismo, 2,2% a la de matrícula escolar, 3% al hacinamiento, 38,3% al tipo de techo, 8,8% al acceso a agua, 7,4% al acceso a desagüe y 21,6% al acceso a electricidad (Schady 1999 y Banco Mundial 1998). Si bien este problema no debe haber sido causado de manera intencional, ha llevado a que el índice inicialmente diseñado se vea alterado y que lo propio haya ocurrido con las decisiones de atención a determinados grupos.

El no haber tenido acceso a electricidad y el contar con techo inadecuado en 1993 determinan casi de manera automática que un distrito entre en la categoría de muy pobre. Sin embargo,

30. Aunque, como vimos antes al discutir el uso de indicadores de NBI, en el medio rural algunas de las variables consideradas no son adecuadas dadas las diferencias geográficas y culturales existentes.

31. Cada una de las otras siete variables tendría un peso de 7,14%.

como sabemos, las cosas han cambiado sobre todo en cuanto al acceso a servicios públicos, de manera particular en áreas urbanas³². Esto hace que un número considerable de distritos urbanos que, de acuerdo con datos de 1993, resultaban beneficiarios de ayuda de FONCODES, hoy ya no lo sean, y que, más bien, distritos rurales que continúan teniendo serias carencias no estarían siendo atendidos.

En este mismo sentido, el error en los pesos tiene impactos importantes. Así, por ejemplo, asignar un gran peso al porcentaje de hogares de cada distrito que tienen techo precario significa dar más peso a las zonas urbanas de costa, donde, dadas las condiciones climáticas favorables, se puede vivir años con un techo de esteras; por el contrario, este índice perjudicaría a las zonas de sierra donde un techo precario es menos seguro porque implica vivir a la intemperie en climas extremos. Por ello, el índice de pobreza de FONCODES estaría sobreestimando la incidencia de la pobreza en determinadas zonas y subestimándola en otras.

Un problema adicional de este tipo de indicadores es que presumen homogeneidad al interior de los distritos, cuando es claro que en ellos existen disparidades significativas. En este sentido, Francke (1997) planteó no sólo la necesidad de generar un mapa de la pobreza rural utilizando un conjunto de variables más adecuadas para discriminar entre distritos más o menos pobres, sino también la necesidad de definir mapas de pobreza por centros poblados si se quiere focalizar de manera efectiva el gasto de este tipo de programas. Complementariamente, Francke y Medina (1998) encuentran que si sólo se puede utilizar una variable como criterio de focalización, la ubicación geográfica debe ser la seleccionada, pues encuentran que focalizando el gasto social en la sierra y selva rural se logra duplicar el impacto de las transferencias generalizadas o no focalizadas.

32. El 72% de los hogares que obtuvieron acceso a electricidad, el 57% de los que lograron tener agua potable y el 78% de los que accedieron o desagüe entre 1994 y 1997 se encuentran en zonas urbanas (Banco Mundial 1998).

En el caso específico de la pobreza rural, la focalización realizada por FONCODES ha llevado a que entre el 50% (según las estimaciones más conservadoras) y el 68% del gasto de FONCODES se realice en el ámbito rural y que se haya dado prioridad a las obras de infraestructura que, si bien mejoran las capacidades físicas locales, suelen tener poco impacto en la generación de ingresos o en incrementos en la productividad de los activos locales, lo que limita su impacto en la reducción de la pobreza.

Justamente a raíz de los problemas relativos a la focalización del gasto, en 1996 el Ministerio de la Presidencia creó el Proyecto para la Focalización de la Inversión Social (PROFINES) con el objetivo de afinar los criterios de focalización para el período 1996-2000. PROFINES generó un nuevo criterio de focalización del gasto, el distrital, para lo que seleccionó 419 distritos que concentran la mayor cantidad de pobres (232 distritos) o tienen los mayores índices de pobreza extrema (262 distritos)³³. Este nuevo sistema de focalización favorece a las áreas urbanas, a tal punto que se ha calculado que 80% del gasto debería realizarse en zonas urbanas (Schady 1999). Pero peor que eso es que el estudio realizado por Schady (1999) encuentra que si bien casi todos los criterios de focalización distrital tienen similar efecto en cuanto a reducción de pobreza e impacto sobre los más pobres, hay una sola excepción -justamente el criterio de focalización de PROFINES- que tendría un menor impacto en la reducción de la pobreza, y los gastos sociales terminarían siendo regresivos³⁴.

Esto tiene que ver con el fuerte sesgo de la propuesta de PROFINES hacia asignar los fondos en función de las mayores concentraciones poblacionales.

Aun cuando el tema de focalización no es lo central, sí es importante tener claro que la definición de dónde gastar implica significativas consecuencias sobre los grupos más vulnerables. La idea de generar propuestas de focalización concertadas entre los

33. Son 419 porque hay distritos que cumplen con ambas condiciones.

34. El estudio de Schady (1999) compara la efectividad de varios sistemas de focalización: el índice de pobreza de FONCODES, mortalidad infantil, etcétera.

distintos programas es vital, pero sólo debe darse cuando se haya comprobado que el criterio de focalización satisface las exigencias mínimas de eficiencia e incorpora el objetivo de la política social, sea éste reducir la desigualdad, elevar el nivel de los más pobres, etcétera.

Además, e independientemente del tema de la focalización, en el caso de varios programas -entre ellos FONCODES- se han generado mecanismos que permiten el uso político de los recursos de este programa. En el mismo sentido, en el caso de FONCODES, y como consecuencia de la organización del programa y de la importancia de los agentes locales «capaces de preparar proyectos», se generan mecanismos que les otorgan «poder» que a su vez se traducen en un uso no guiado por la superación de la pobreza sino por la reproducción de las bases de estos nuevos poderes locales.

Por último, a modo de resumen sobre el caso de FONCODES, podemos decir que si bien sus objetivos revelan una propuesta novedosa (*demand-driven* y trabajo focalizado), ésta no ha logrado plasmarse en un sistema de apoyo para los más pobres. El impacto de este programa ha sido, dentro de sus limitaciones, bastante positivo en términos de dotación de infraestructura básica y generación de empleo temporal (para la construcción de esta infraestructura), aunque es un programa relativamente pequeño como para observar resultados generales (en la tasa de pobreza, por ejemplo). Sin embargo, a mi modo de ver el principal problema de este programa es su limitada transferencia de capacidades de gestión, preparación de proyectos, priorización de necesidades, etcétera, en el nivel local. FONCODES y sus núcleos ejecutores han ofrecido a la comunidad un menú determinado que ha sido utilizado por aquellos con capacidad de leerlo; la sociedad lo ha tomado o lo ha dejado, pero no se ha involucrado del todo. Esta falta de transferencia de autonomía en la toma de decisiones (la que implica un proceso de capacitación y creación de capacidad para tomar decisiones) y en la capacidad de fiscalización local resultan, a mi modo de ver, la principal traba de este programa para generar impactos sostenidos sobre la pobreza.

PRONAA, a diferencia de FONCODES, es un programa de asistencia. No busca potenciar las capacidades de la comunidad para que ésta salga de la pobreza, sino más bien evitar que la situación alimenticia de los más pobres empeore. Con ese fin, dona alimentos a comedores populares o a través de diversos mecanismos para asegurar que la población de menores recursos tenga acceso a ellos. En las zonas rurales, donde la dispersión de la población constituye nuevamente una limitación de este tipo de programas de asistencia, *PRONAA* tiene un impacto importante. De acuerdo con cálculos del Banco Mundial (1998), en 1997 el porcentaje de pobres extremos habría sido 3% más alto si no se hubiese contado con el *PRONAA*. El impacto de este Programa sobre la pobreza rural es mucho mayor que el que tiene en la pobreza urbana.

Del presupuesto de *PRONAA*, que representa menos de la mitad del de FONCODES, 44% se destina a áreas rurales. Así, de acuerdo con información de 1996, el total de recursos de este Programa que llegan a áreas rurales equivale a la cuarta parte de lo que gasta FONCODES en el ámbito rural³⁵.

El modo de operar de *PRONAA* es bastante vertical, y sus criterios de asignación se basan también en los mapas de la pobreza existentes y, sobre todo, en los índices de desnutrición. El Programa exige a los beneficiarios algún tipo de asociación (la mayoría de veces comedores populares). Esta asociación debe mantenerse operativa para seguir obteniendo beneficios de *PRONAA*, lo que obliga a que se generen mecanismos de negociación y fiscalización en las asociaciones; y esto último, a su vez, es una transferencia de capacidades.

PRONAA no puede ser analizado como un programa de alivio, pues se trata de un programa asistencial que se justifica en la medida en que evite transiciones hacia la pobreza y la pobreza extrema. Evidentemente, no es un programa sostenible ni que impulse el desarrollo como prioridad.

35. Estos cálculos se basan en datos presupuestales de 1996 y en la información del cuadro 6.

PRONAMACHCS es un caso totalmente distinto, en tanto es el único programa exclusivamente rural, pues su mandato es la protección y manejo de cuencas hidrográficas y, en general, de los recursos naturales (agua, tierra, bosque). El impacto de este Programa en el alivio de la pobreza es importante al menos desde dos puntos de vista: en cuanto a generación de empleo temporal y mejora de la capacidad productiva rural (en la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva), y en cuanto a la generación de comités de manejo de microcuencas que deben realizar planes de gestión y diagnósticos sobre necesidades, acciones y proyectos.

Este Programa tiene gran importancia en el medio rural, por su presencia y porque dispone de un alto presupuesto. En 1996 éste representó el 75% del presupuesto total -urbano y rural- de PRONAA. PRONAMACHCS se dedica a mejorar la capacidad productiva (recuperación y construcción de infraestructura de riego, conservación de suelos y agua, reforestación), principalmente del sector agropecuario. Para estas tareas contrata mano de obra local, de manera que se constituye en un empleador importante de mano de obra no agrícola. En este sentido, es un programa más de desarrollo que de emergencia, aunque, como se sabe, el desempeño de las distintas agencias de PRONAMACHCS es muy desigual. Además, dadas sus características particulares de desconcentración, cantidad de personal, etcétera, el Programa está muy atado al manejo político que de él se hace y se ha hecho durante mucho tiempo.

Recientemente, sin embargo, las presiones de las fuentes de financiamiento y la identificada necesidad de crear capacidades locales de decisión, diagnóstico y gestión, así como el objetivo de hacer sostenible el proyecto, han llevado a que se incorpore como objetivo prioritario la constitución de unidades de gestión por microcuencas. Éste sería un típico ejemplo de construcción de capacidad local. Sin embargo, habrá que esperar para ver cuál es la capacidad real de decisión que se otorgará a estas unidades locales capacitadas. Sea cual fuere su resultado, este proceso es parte de lo reclamado a la experiencia de FONCODES: un inten-

to por transferir no sólo recursos fáciles de administrar sino también capacidad de decisión y gestión.

Si bien cada uno de estos tres programas, que constituyen piezas fundamentales de la política de lucha contra la pobreza, puede operar «adecuadamente» por sí solo, los beneficios de una acción coordinada resultan evidentes. Sin embargo, lo que se observa en el campo es que estos tres programas no sólo no coordinan sus acciones para complementar su trabajo, sino que en muchos casos sus acciones se superponen. El ejemplo más común es el empleo de mano de obra local: uno de los programas decide pagar salarios en efectivo, otro en alimentos y el otro, que no pensaba pagar para asegurar un compromiso mayor de los beneficiarios con la obra, no encuentra quién quiera colaborar, pues los otros programas pagan. Esto, unido a los problemas de sostenibilidad de algunas medidas (PRONAA dona cuyes o patos para hacer criaderos, pero nunca entrega alimento, ni capacitación, ni materiales para las jaulas, por ejemplo) y a la reducida colaboración con el sector privado (ONG, Iglesia, empresas locales), reduce el impacto de las políticas y, sobre todo, los beneficios del dinero invertido.

Resulta claro que ni las acciones de estos tres programas, ni las de los demás programas contra la pobreza, ni el gasto social total, presentan una visión conjunta de cómo atacar el tema de la pobreza rural. Y no sólo por el hecho de que actúen de manera independiente, sino también por sus distintas aproximaciones respecto de su papel como programas de alivio y de su objetivo de reducir la pobreza. La pregunta que aparece de forma natural en este punto es qué pasaría si todos estos programas logran sus objetivos y se redujera significativamente la pobreza; digamos, que en el medio rural todos pasaran a la categoría de no pobres. ¿Se podría decir «tarea cumplida», cuando hemos visto la precaria situación de los no pobres? ¿Podríamos eliminar estos programas de emergencia, cuando sabemos que los no pobres también dependen de ellos?

La lista de preguntas sería interminable, lo que no hace otra cosa que reafirmar mi conclusión previa respecto de la situación

de los pobladores rurales. Lo que urge no es que se hagan programas aislados de emergencia que eviten que el enfermo muera; lo que necesitamos es un diagnóstico adecuado que nos permita generar un proceso de cura, es decir, un proceso de desarrollo rural. Éste incluirá probablemente procesos migratorios, desarrollo de nuevos centros urbanos intermedios, etcétera. En realidad, no importa lo que genere ni el tamaño, ubicación o composición que el sector rural adopte, siempre y cuando este proceso pueda sostenerse. La política pública de emergencia contra la pobreza debe ser funcional, aparecer y actuar en casos específicos; no puede utilizarse como instrumento para un problema general de pobreza que incluye a los definidos como pobres y no pobres, al menos en las zonas rurales.

Finalmente, y no sólo con el ánimo de balancear un poco los comentarios negativos sobre PROFINES expuestos en esta sección, sino más bien para mostrar que el incorporar el tema del desarrollo rural en la agenda de lucha contra la pobreza no es un gran descubrimiento, vale la pena rescatar la propuesta de PROFINES, y, sobre todo, el diagnóstico que está detrás de ella, pues esta experiencia es reveladora de uno de los puntos más débiles de los programas de alivio de la pobreza. PROFINES propone que la estrategia de lucha contra la pobreza debe tener como marco el desarrollo regional, y éste debe definirse a partir de las decisiones de los actores sociales de cada región. Por ello PROFINES promueve mecanismos de concertación para identificar y establecer prioridades entre las acciones que se desea solicitar al sector público en el tema del alivio de la pobreza e impulso del desarrollo³⁶. Es decir, se propone un trabajo de generación de capacidad local para hacer un diagnóstico sobre necesidades y sus respectivas prioridades, de concertar al interior de la localidad para definir estas prioridades y de generar alianzas entre los

36. Tal como han venido haciendo las distintos mesas de concertación en varios departamentos del país gracias a la iniciativa de ONG.

distintos agentes para optimar los resultados de las acciones emprendidas. En ese sentido, la coordinación entre programas, sectores, sociedad civil, agentes económicos privados y distintos niveles de autoridades resulta, más que un deseo, una obligación.

PROFINES propone cuatro acciones estratégicas a seguir: promoción de las políticas favorables (realizar diagnósticos, talleres para fomentar la discusión sobre opciones de política, intercambio de experiencias, etcétera); fortalecimiento de la institucionalidad local (elevar la capacidad de gestión y negociación local y generar alianzas entre agentes locales); participación activa de los beneficiarios (desde el diseño hasta la ejecución); y coordinación entre organismos de desarrollo (Carbajal 1998).

Es decir, la propuesta de PROFINES revelaría la intención de generar mecanismos que hagan más sostenibles los programas de alivio de la pobreza, menos dependientes de la visión centralizada de las estrategias a seguir para reducir la pobreza y una inversión importante en generar mecanismos de concertación que ayuden a impulsar el desarrollo local. Aunque la propuesta coincide con lo planteado por nosotros en este trabajo, dada la actual situación política y el altísimo nivel de centralismo, surgen dos grandes dudas frente a ella. La primera se refiere a la voluntad real que existiría o no en el sector público por fomentar este tipo de estrategias, sobre todo considerando su impacto en el resquebrajamiento del centralismo y en la aparición de líderes locales. La segunda, más pragmática, atañe a la capacidad real del sector público de impulsar este tipo de estrategias en plazos relevantes para el ciclo político nacional.

Quizá pecho de eterna inconforme, pero si bien la propuesta de PROFINES me parece interesante y atractiva, creo que, sola, no logrará nada. Lo que se requiere es un plan nacional de desarrollo en esta línea (descentralización efectiva del gasto y de la toma de decisiones, política sectorial efectiva, etcétera) y no de una propuesta de alivio de la pobreza vista como un paliativo a una situación inadecuada, que es tomada como un dato y no como un resultado.

LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN PENDIENTE SOBRE LA POBREZA RURAL

A continuación se presenta, de manera breve, un listado de los temas que no aparecen en las investigaciones sobre la pobreza rural o que, de aparecer, lo hacen de manera insuficiente. Con un poco de suerte, estos temas deberían constituirse en una nueva agenda de investigación que permita complementar lo ya avanzado y dar paso a visiones más integrales del problema de la pobreza en el medio rural y de las opciones para resolverlo, total o parcialmente. La lista, evidentemente, no está ordenada. Asimismo, requiere de ajustes y, de manera particular, de sugerencias para la incorporación de otros temas.

Los principales temas que deberían investigarse, y sobre todo debatirse, giran en torno de:

1. Causas y determinantes de la pobreza, desde distintas perspectivas. Discusión de las teorías sobre las causas de la pobreza.
2. Descentralización de capacidades: gasto público y capacidad de decisión.
3. Impacto de la pobreza en el ejercicio de los derechos ciudadanos.
4. Posibilidades de impulsar estrategias de desarrollo rural en el actual contexto, y su impacto sobre la pobreza rural.
5. Papel del desarrollo de centros urbanos intermedios en el desarrollo rural.
6. Economía política de la lucha contra la pobreza.
7. Políticas macro y sectoriales viables que tengan impacto positivo sobre la pobreza.
8. Sostenibilidad de las políticas sociales y los programas de lucha contra la pobreza.
9. Impactos de la pobreza rural sobre los recursos naturales y el medio ambiente.
10. Nuevos grupos de poder en las zonas rurales y su relación con la pobreza y con las actuales políticas públicas de lucha contra ella.

BIBLIOGRAFÍA

AGÜERO, Jorge

- 1999 «Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú». Ponencia presentada al SEPIA VIII y publicada en este libro.

AMAT, C. y H. LEÓN

- 1981 *Distribución del ingreso familiar en el Perú*. Lima: CIUP.

BANCO MUNDIAL

- 1998 *Perú: Poverty Comparisons*. Washington D.C.: Country Department 6.

BEAUMONT, M; R. CAMERO y M. PIAZZA

- 1996 *Política social y ONGs*. Lima: DESCO.

CABALLERO, J.

- 1981 *Economía agraria de la sierra peruana: Antes de la reforma agraria*. Lima: IEP.
- 1983 «Agricultura peruana: Economía política y campesinado. Balance de la investigación reciente y patrón de evolución», en Javier Iguíñiz, editor: *La cuestión rural en el Perú*. Lima: PUCP.

CANNOCK, J. y E. ROTONDO

- 1996 «Perú: Pobreza rural y reformas económicas y sociales, 1990-1994», en C. Glick y R. Morales, editores: *Estudio de pobreza rural andina*. Bogotá: UNICEF/BID.

CARBAJAL, M.

- 1998 «La estrategia del gobierno contra la pobreza», en *Ideele* N° 112 (octubre). Lima: IDL.

COTLEAR, D.

- 1989 *El desarrollo campesino en los Andes*. Lima: IEP. Serie Estudios de la Sociedad Rural N° 11.

CHACALTANA, J.

- 1994 «La medición de la pobreza», en J. Anderson y otros: *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

EGUREN, F. y otros

- 1997 *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*. Lima: Acción Ciudadana.

ELÍAS, L.

1994 «Estudios sobre la pobreza en el Perú. Bibliografía comentada», en J. Anderson y otros: *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

ESCOBAL, J.; J. SAAVEDRA y M. TORERO

1998 Los activos de los pobres en el Perú. Lima: GRADE. Documento de Trabajo N° 26.

FIGUEROA, A.

1981 *La economía campesina de la sierra sur del Perú*. Lima: PUCP.

1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: PUCP.

1994 «La naturaleza de la pobreza en el Perú» (Manuscrito).

1998a «Pobreza rural en los países andinos», en L. Reca y R. Echeverría, compiladores: *Agricultura, medio ambiente y Pobreza rural en América Latina*. Washington D.C.: IFPRI/BID.

1998b Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú. Lima: PUCP. Departamento de Economía. Documento de Trabajo N° 145.

1999 «Distribución de ingresos y pobreza en el Perú», en: J.

Cabtree y J. Thomas, editores: *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP/IEP.

FRANCKE, P.

1993 «La pobreza rural en el Perú», en *Impacto del programa de ajuste sobre el sector agrario del Perú*. Lima: IICA- Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos.

1996 «Tipos de crecimiento y pobreza: Una aproximación», en G. Moncada y R. Webb, editores: *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto.

1997 «Focalización de programas contra la pobreza en áreas rurales», en *Perú: El problema agrario en debate/ SEPIA VII*.

Lima: SEPIA.

1999a «Evolución y concepción de la pobreza y políticas sociales en el Perú de los años 90», en *Boletín de Opinión del Consorcio de Investigación Económica y Social* N° 36. Lima: CIES.

1999b «La pobreza vista desde distintos ángulos», en *Pobreza y economía social: Análisis de una encuesta, ENNIV 1997*. Lima:

Instituto Cuánto.

FRANCKE, P. y A. MEDINA

1998 Indicadores de focalización: Perú 1994”, en *Estudios Económicos* (abril). Edición especial: Política Social. Lima: BCRP.

GLEWWE, P.

- 1988 *The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86*.
Washington D.C.: The World Bank.

GLICK, C. y R. MORALES

- 1996 *Estudios de pobreza rural andina: Informe general*.
Bogotá: UNICEF/BID.

GONZALES DE OLARTE, E.

- 1986 *Economía de la comunidad campesina*. Lima: IEP. Serie
Análisis Económico N° 8.
1992 «Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales
sobre la pobreza rural en el Perú», en R. Trejos, editor:
Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina.
San José: IICA.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 1996 FONCODES: *Evolución de la pobreza*. Lima: Grupo Propuesta
Ciudadana

HABICH, M. de

- 1989 *Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el
Perú*. Lima: BCRP.

IGUIÑIZ, J.

- 1983 *La cuestión rural en el Perú*. Lima: PUCP.
1994 «Políticas contra la pobreza y actividades productivas
populares» (Manuscrito).

LÓPEZ, R. y A. VALDEZ

- 1997 "Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence and
Policy». Washington D.C.: Ponencia presentada en el
seminario On Poverty Lac (Manuscrito).

LÓPEZ, R. y C. DELLA MAGGIORA

- 1997 «Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analytic for Policy»
University of Maryland at College Park (Manuscrito).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

- 1996 *Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la
pobreza extrema 1996-2000*. Lima: Ministerio de la Presidencia.

MONGE, C.

- 1994 "Transformaciones en la sociedad rural», en *Perú: El
problema agrario en debate/ SEPIA V* Lima: SEPIA.

MONTERO, Carmen

- 1998 «La exclusión educativa de las niñas del campo». Lima: IEP.
Materiales de investigación e informes preliminares.

PNUD

1996 *Informe sobre el desarrollo humano 1996*. Madrid: PNUD.

RODRÍGUEZ, J.

1993 «Distribución del ingreso en el Perú: Una relectura de las evidencias», en *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, vol. 3, Nº 2. Lima: FOMCIENCIAS.

SCHADY, N.

1999 «Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Peru». Princeton University y The World Bank (Manuscrito).

SEN, A.

1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.

SHEAHAN, J.

1999 *Searching for a New Society. The Peruvian Economy from 1950*. Penn State University Press.

TREJOS, R.

1992 *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. San José: IICA.

VERDERA, F.

1999 «La pobreza en el Perú: Causas y políticas para enfrentarla». Lima: IEP. Borrador de informe de investigación.

WEBB, R. y A. FIGUEROA

1975 *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.

Anexo 1
BIBLIOGRAFIA SOBRE POBREZA
(Número)

Período	Total	Pobreza rural	Descripción Cuantitativa	Economía	Otras Ciencias	Política macro-económica	Política económica	Política social
1970-1981	23	3	6	14	9	3	5	5
1982-1990	78	27	24	42	36	9	22	17
1991-1999	295	61	79	157	138	39	89	114

Fuente: Fichero de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, ESAN, CEPES, CBCy CEDEP.

A partir de solicitud de búsqueda: Pobreza * Perú.

Elaboración: IEP

BIBLIOGRAFIA SOBRE POBREZA
(Estructura porcentual)

Período	Total	Pobreza rural	Descripción Cuantitativa	Economía	Otras	Política macro-económica	Política económica	Política social
1970-1981	100,00	13,04	26,09	60,87	39,13	13,04	21,74	21,74
1982-1990	100,00	34,62	30,77	53,85	46,15	11,54	28,21	21,79
1991-1999	100,00	20,68	26,78	53,22	46,78	13,22	30,17	38,64

Anexo 2
ALGUNAS LIMITACIONES DE LAS RNNIV
(de acuerdo con lo recopilado por Verdera 1999)

- Comparabilidad: En 1985/86 ENNIV no incluye Huancavelica, Apurímac ni Ayacucho, que se encontraban en estado de emergencia. En 1991 no se registró información de la selva (urbana y rural), ni de la costa rural, ni de los tres departamentos antes mencionados (se dejó fuera cerca del 16% de la población). Además, las muestras varían considerablemente en tamaño y selección.
- Periodicidad: Sólo la del 85/86 abarcó todo un año: en las demás fueron apenas dos a tres meses. Esto es clave para captar adecuadamente el ciclo agrícola (encuestas realizadas en mayo y junio obtendrán seguramente mayores ingresos que las realizadas en noviembre). No se sabe cómo se efectúan los reemplazos, que existen porque la tasa de respuestas es 100%.

Sobre los datos que registran ingresos y gastos de los hogares: En el caso de los ingresos no se logran recoger adecuadamente los ingresos de actividades por cuenta propia ni se incluye siempre el valor imputado por alquileres de vivienda. Además, en el caso de los gastos se incluye el valor imputado de los bienes durables que posee el hogar, con lo cual se suman flujos más *stocks*. Sin embargo, lo que sí mide bien el gasto en alimentos (y en esa medida mide bien a los pobres extremos).

- Las mediciones sobre distribución del ingreso se ha hecho con datos de gasto, lo que, por definición, lleva siempre a resultados más igualitarios que cuando se usan ingresos.
- S. Hunt (citado por Verdera 1999) encuentra que la familia tipo para definir la línea de la pobreza ha cambiado: para 1991 era de seis miembros (dos adultos y cuatro niños), mientras que para 1994 fue de cinco miembros (un niño menos), lo que baja el umbral de la línea.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LAS ENNIV, 1985 - 1997

Encuesta /años	Período relevamiento	Cobertura	Nº de hogares muestra	Nº de informantes en PEA para panel
1985-1986	Julio a Julio	Nacional menos 3 departamentos de la sierra (a)	5024	Base para la muestra panel
1991	Octubre/ noviembre	Nacional menos 3 departamentos de la sierra y menos 3 de los siete dominios (b)	2450	Existe una muestra panel de 781 familias sobre la base 1985-86 para las encuestas de 1991, 1994 y 1996
1994	Mayo a julio	Nacional	3544 Viviendas visitadas; 3623 hogares (c)	
1996	Junio a agosto	Nacional	1491	Muestra panel no representativa del universo
1997	Setiembre/ noviembre	Nacional	3804	Muestra panel de ENNIV 1994 de 1132 hogares

(a) Las dos primeras ENNIV no abarcaron tres departamentos de la sierra por ser zonas declaradas en estado de emergencia: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.

(b) No cubrió la costa rural ni la selva urbana y rural, esto es, 3 de los 7 dominios de estudio.

Dominio de estudio se refiere a las «áreas geográficas homogéneas en el aspecto geoeconómico y social a fin de que las unidades de observación sean lo más representativas posibles» (INE 1988: 287) o «áreas con similares características socio-económicas y geográficas» (Moncada 1996: 108)

(c) Moncada 1996:109 nota que la diferencia entre viviendas y hogares se debe a que dentro de una vivienda puede existir más de un hogar.

Fuente: Tomado de verdadera, Francisco: «La pobreza en el Perú: Causas y políticas para enfrentarla» (1999). Borrador de Informe de Investigación.

Anexo 3
PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES - ENNIV 1997
(Porcentaje de hogares que participan)

Nombre del programa	Costa rural	Sierra rural	Selva rural	Total
1. Desayuno escolar	21.4	45,0	21.9	32.6
2. Vaso de Leche	34.7	49.6	44.7	44.7
3. Comedor popular	10.7	3,1	3,2	4,9
4. Club de madres	3.3	6,0	12,0	7.1
5. Alimentación y nutrición en familias de alto riesgo-PANFAR	2.1	2.3	2.5	2.3
6. Alimento por trabajo	0.9	1.3	1.2	1.2
7. Comedor parroquial	0,0	0.3	0.2	0.2
8. Donación directa de alimentos	0,0	3.2	3,0	2.4
9. Alfabetización	0,0	1.5	1.8	1.2
10. Wawa Wasi/PRONOEI	0.6	3.2	2.8	2.6
11. Comité de obras: agua, desagüe y electricidad	0,0	0,1	0,0	0,1
12. Organización vecinal	0,6	0,9	0,0	0,5
13. Asociaciones artesanales y/o gremiales	0,0	0.1	0,0	0.1
14. Campañas de planificación familiar	5,0	3.8	10.8	6.2
15. Campañas preventivas de salud-Van	11,0	11.1	12,0	11.3
16. Otros	9.8	8.6	15.2	10,9

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997.

Elaboración: IEP.

DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR
NIVELES DE POBREZA - ENNIV 1997 - COSTA RURAL

Nombre del programa	(Porcentaje)			Total
	Pobreza extrema	Pobreza extrema	No pobres	
1. Desayuno escolar	12.5	27.8	59.7	100,0
2. Vaso de Leche	26.5	29.9	43.6	100,0
3. Comedor popular	8.3	25,0	66.7	100,0
4. Club de madres	27.3	18.2	54.5	100,0
5. Alimentación y utrición en familias de alto riesgo-PANFAR	42.9	42.9	14.2	100,0
7. Wawa Wasi/PRONOEI	33.3	0,0	66.7	100,0
8. Organización vecinal	0,0	0,0	100,0	100,0
9. Campañas deplanificación familiar	23.5	11.8	64.7	100,0
10. Campañas preventivas de salud-Van	21.6	27,0	51.4	100,0
11. Otros	21.2	36.4	42.4	100,0

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997.

Elaboración: IEP.

DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR
NIVELES DE POBREZA - ENNIV 1997 - SIERRA SUR

Nombre del programa	(Porcentaje)			Total
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	
1. Desayuno escolar	29.9	33.8	36.3	100
2. Vaso de Leche	31.6	33.9	34.5	100
3. Comedor popular	19	33.3	47.7	100
4. Club de madres	39	19.5	41.5	100
5. Alimentación y utrición en familias de alto riesgo-PANFAR	18.8	50	31.2	100
6. Alimento por trabajo	33.3	0	66.7	100
7. Comedor parroquial	0	0	100	100
8. Donación directa de alimentos	68.2	18.2	13.6	100
9. Alfabetización	40	30	30	100
10. Wawa Wasi/PRONOEI	62.5	25	12.5	100
11. Comité de obras: agua, desagüe y electricidad	100	0	0	100
12. Organización vecinal	0	16.7	83.3	100
13. Asociaciones artesanales y/o gremiales	0	100	0	100
14. Campañas deplanificación familiar	11.5	30.8	57.7	100
15. Campañas preventivas de salud-Van	43.4	36.9	19.7	100
16. Otros	25.4	39	35.6	100

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997.

Elaboración: IEP.

DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR
NIVELES DE POBREZA - ENNIV 1997 - SELVA RURAL

(Porcentaje)				
Nombre del programa	Pobreza extrema	Pobreza extrema	No pobres	Total
1. Desayuno escolar	28.4	30.5	41.5	100,0
2. Vaso de Leche	34,0	33,0	33,0	100,0
3. Comedor popular	28.6	21.4	50,0	100,0
4. Club de madres	34.6	38.5	26.9	100,0
5. Alimentación y nutrición en familias de alto riesgo-PANFAR	45.4	27.3	27.3	100,0
6. Alimento por trabajo	40,0	20,0	40,0	100,0
7. Comedor parroquial	0,0	100,0	0,0	100,0
8. Donación directa de alimentos	38.4	30.8	30.8	100,0
9. Alfabetización	12.5	12.5	75,0	100,0
10. Wawa Wasi/PRONOEI	50,0	16.7	33.3	100,0
11. Campañas de planificación familiar	25.5	31.9	42.6	100,0
12. Campañas preventivas de salud-Van	36.5	36.5	27,0	100,0
13. Otros	33.4	24.2	42.4	100,0

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997

Elaboración: IEP.