

## V. Las políticas para enfrentar la pobreza

### 1. El problema

La formulación de una política para combatir la pobreza debería basarse en un análisis de sus causas. Este análisis debería inscribirse de manera explícita en una teoría o enfoque sobre la pobreza, tal como se ha expuesto en el capítulo I. Sobre esta base se puede contar con una definición de pobreza, una identificación de la población pobre y de los indicadores para medir su magnitud y, sobre todo, una interpretación sobre sus causas a fin de actuar sobre ellas. Como se indicó, Ruggeri *et al.* (2003 señalan que:

El esclarecimiento de cómo se define la pobreza es extremadamente importante puesto que diferentes definiciones de pobreza implican el uso de indicadores diferentes para su medición, pueden conducir a la identificación de diferentes individuos y grupos como pobres y requerir diferentes propuestas de política para la reducción de la pobreza.

Nótese que en esta secuencia —definir, medir, identificar, políticas— no se incluye el análisis de las causas.<sup>1</sup>

---

1. Ruggeri *et al.* (2003: 2) insisten en su planteamiento: “Es nuestra posición que claras y más transparentes definiciones de pobreza son prerequisites esenciales de cualquier política de desarrollo que tenga como centro la reducción de la pobreza”.

Todo parece indicar que se proponen e implementan políticas contra la pobreza sin contar con un mínimo análisis de sus causas estructurales o siquiera del empobrecimiento reciente, tal como se ha esbozado en los capítulos III y IV. La falta de un análisis es reemplazado por propuestas de objetivos generales —recetas casi universales para sectores, o en aspectos como educación, salud y nutrición— por parte de organismos internacionales de financiamiento. En este estrecho marco los países se limitan a la medición periódica de la tasa de pobreza y a tratar de mejorar la efectividad de sus principales acciones contra la pobreza, con evaluaciones parciales de algunos programas importantes para mejorar su focalización e impacto.

En todo caso, se puede elaborar —de manera muy preliminar en el esquema 5.1— sobre cuál es la concepción que subyace a la base de las diferentes denominaciones que se ha dado a las propuestas de políticas de lucha —término vago— contra la pobreza. Las políticas pueden ir desde la propuesta de erradicar la pobreza, hasta la de evitar que se incremente, pasando por una graduación de objetivos y metas. También se observa en los debates la mezcla de denominaciones.<sup>2</sup>

Las formas en que se enfrenta la pobreza permiten señalar que en las políticas al respecto: i. Se parte de —se tiene— una concepción y una visión implícitas, como las indicadas en el esquema 5.1; ii. Se busca una definición operativa de pobreza (ingresos, NBI) o varias; iii. Se centra la atención en los resultados de la medición de la magnitud de la pobreza y, en menor medida, de las características —carencias— de la población pobre y, iv. Finalmente, se considera su localización para fines de focalización de los programas.

¿Cómo es posible que se actúe de manera tan pragmática o superficial frente a un problema tan serio? No es que no exista prisa ni urgencia, precisamente por ello y por su importancia, las medidas de política destinadas a combatir la pobreza deberían estar bien fundamentadas y deberían orientarse a lograr la erradicación efectiva y permanente de la pobreza.

---

2. El término utilizado puede expresar la gravedad de la situación de pobreza así como el grado de compromiso político frente a ella.

**Esquema 5.1**  
**DENOMINACIONES DE POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**  
**Y CONCEPCIONES IMPLÍCITAS**

DENOMINACIÓN DE LA POLÍTICA	OBJETIVO/META	CONCEPCIÓN IMPLÍCITA
Erradicación	Eliminar la pobreza, que no existan pobres	No se puede tolerar que exista población pobre. <sup>a/</sup> Se debe a la estructura económica y social. Es responsabilidad del Estado y la sociedad
Reducción	Alivio a grupos vulnerables. Asistencia y apoyo que puede ser permanente o temporal	La responsabilidad es de sólo atender a los grupos vulnerables. La pobreza se debe a los atributos de esos grupos
Reducción de pobreza extrema	Eliminar la pobreza extrema	Lo grave y prioritario es la pobreza extrema
Reducción de la pobreza extrema a la mitad	Eliminar la pobreza extrema a la mitad de la tasa del 2000 en el 2015	Los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema
Superación	Aumentar oportunidades mediante mayor acceso a educación, salud e infraestructura	Pobreza por falta de oportunidades de los individuos para que progresen
No aumento	Mantener o aumentar el gasto público social en periodos de crisis	Papel responsable e interventor del Estado con política fiscal contra-cíclica

Elaboración propia.

a/ En el resto de propuestas se renuncia a erradicar la pobreza.

No es tampoco que no exista discusión o evaluaciones sobre el carácter de las políticas sociales. Al parecer lo que existe es más bien una falta de interés en escuchar las concepciones implícitas en las políticas que se aplican, tanto en el diagnóstico como en las propuestas y programas.

Se observa, además, que las políticas de lucha contra la pobreza se formulan e implementan de manera aislada respecto de una estrategia nacional de desarrollo, o si lo anterior parece demasiado, cuando menos del programa económico de un país. La pobreza y la forma de enfrentarla es tratada como un problema social, separable de la falta de empleos e ingresos, del contexto mayor de falta de desarrollo, de las tendencias de crecimiento y, especialmente de las políticas económicas que generan o preservan la enorme desigualdad en la distribución del ingreso e, incluso, que aumentan la pobreza, como son la política de contención salarial mediante el freno a la negociación colectiva, de salarios mínimos reales fuertemente rezagados o de reducción del gasto público social corriente.

En síntesis, las políticas de combate a la pobreza no parten de un análisis de sus causas, encierran concepciones implícitas y se formulan y aplican —como políticas sociales sectoriales— de manera aislada de las estrategias de desarrollo o de las políticas económicas de los países. Detrás de estos rasgos está la confrontación de dos paradigmas de la política social.

## **2. Dos paradigmas de la política social**

Las dos grandes concepciones sobre las causas de la pobreza, la patológica que responsabiliza a los individuos o familias —aislándolos de la estructura social— y la socioestructural (capítulo I), se convierten también en la base para dos paradigmas o modelos de política social.

En su balance de los estudios sobre políticas sociales para los pobres recientes en países latinoamericanos, Schteingart (1999: 337-8) propone que,

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio (de las políticas de reducción, F.V.) de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la “ingeniería social”, y la tendencia socioestructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social; la pobreza, entonces, resulta ser

un concepto normativo, y tiene que ver con una condición social que requiere de algún mejoramiento de los grupos implicados. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones sociales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, tomando en cuenta una gradación de situaciones dentro de la estructura social (Mishra, 1996).

Mientras la primera orientación —de ingeniería social— esta bien caracterizada, la segunda tendencia —socioestructural— se formula en términos un tanto vagos (instituciones, procesos, contexto global), dificultando la elaboración de una alternativa de política para reducir la pobreza desde una perspectiva estructural. Cabe destacar que Schteingart (1999:354) reconoce al final de su balance que los análisis de caso que compara:

[...] no se han referido a la vinculación entre pobreza y trabajo o empleo, aún cuando existe cada vez mayor conciencia de la importancia de esa relación, y de que las políticas sociales para los pobres no solo deberían atender el consumo de esos grupos de la sociedad, sino también, de manera importante, la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos.

En efecto, no es posible elevar el consumo de manera permanente sin crear nuevos empleos e ingresos. Como se señaló en el capítulo III, para entender la pobreza estructural se debe establecer la correspondencia entre el empleo u ocupación (por ramas de actividad y grupos de trabajadores) y los bajos ingresos o la falta de ellos. Este ha sido precisamente el aspecto en que hemos incidido al tratar las causas estructurales, y volveremos sobre ello en las conclusiones.

El esquema 5.2 retoma la relación entre visiones, la estructural y las más convencionales —macro, meso y microeconómica— para el análisis de la pobreza y las políticas que se desprenden de ambas visiones. Dada la perspectiva de largo plazo de la visión estructural, las políticas que en ella se originan abarcarán la redistribución de la propiedad, especialmente de la tierra, y los cambios en la estructura productiva. Lo primero no significa que el “reparto de la tierra” sea

**Esquema 5.2**  
**VISIONES —ESTRUCTURAL Y CONVENCIONAL— SOBRE LAS POLÍTICAS**  
**PARA ENFRENTAR LA POBREZA**

VISIONES		POLÍTICAS
Tendencia socio-estructural	Estrategia nacional de desarrollo Largo plazo	Redistribución de propiedad y cambios en la estructura productiva y del empleo
Tendencia de ingeniería social Visión Convencional	Macro-económica Coyuntural	- Políticas anticíclicas y de control de la inflación - Protección y seguridad social
	Meso-económica	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
	Micro-económica	- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia - Políticas sociales de alivio a la pobreza

*Fuente:* Elaborado sobre la base de Stewart (1995).

“la solución” de los complejos problemas rurales o la única medida a tomarse, como a veces se señala cuando se implementan erróneamente, o se evalúan de manera ligera las reformas agrarias. Una reforma agraria que solo redistribuya tierras y no tome en cuenta reformas en los poderes locales, en el acceso al crédito, la capacitación y asistencia técnica, las cadenas productivas y en los circuitos de comercialización, no puede considerarse como una propuesta que pueda contribuir a reducir la pobreza de manera sostenida. De igual manera, la forma de modificar la estructura productiva radica en reorientar la inversión sectorial, tanto pública como privada, hacia sectores con potencial productivo y con elevada intensidad de empleo.

Las políticas —de corte keynesiano— que dominaron el panorama en los países desarrollados y que llevaron a configurar los Estados de bienestar, provienen de los enfoques macroeconómicos y mesoeconómicos. Esta concepción se trasladó a América Latina y se sigue aplicando parcialmente. Como es conocido existen sectores que cuestionan las políticas de protección y seguridad social, y la intervención o regulación

estatal. Abogan, en cambio, por la privatización de la protección social, del control de la infraestructura pública social y productiva y de los servicios públicos altamente rentables.<sup>3</sup>

La propuesta en boga en América Latina es una variante del paradigma de política de ingeniería social, derivada de la visión de las causas de la pobreza del tipo patológico. La política social actual combina políticas meso (privatizaciones y reducción del Estado) y el enfoque microeconómico. Este último, sobre la base del enfoque de activos y de la política de aumentar las oportunidades para que una parte de las familias superen la pobreza, se centra en políticas sociales focalizadas para elevar la calidad de la oferta de trabajo, orientándose a mejorar la nutrición, la educación y la salud en el mediano y largo plazo, y a aliviar la situación de la población en condición de pobreza extrema o grupos vulnerables (menores de edad, madres gestantes, desplazados, pobres rurales aislados). Esto último, obviamente, es indispensable, pero también, dada la masividad de la pobreza, insuficiente.

### 3. Nuevo rol del Estado y la política social

En general, los cambios en las estrategias que los países han adoptado para enfrentar el reto de la pobreza son en parte consecuencia de los cambios en el papel del Estado y en su concepción de la política social. A su vez, los cambios de orientación del Estado buscan responder a la agudización de los problemas sociales, o reflejan la mayor conciencia o sensibilidad frente a ellos. Por ejemplo, cuando surge el enorme desempleo en los países desarrollados por los efectos de la gran depresión de 1929, pocos —los hubo— pusieron en duda que el

---

3. Privatización en el sentido que el Estado otorga un privilegio monopólico a determinada gran empresa transnacional o a dos, obligando por ley al público —que generalmente no es consultado— a aceptarlo. Como señaló muchos años atrás F. H. Cardoso en el IEP en 1989 (1990), se trata de una privatización (apropiación) del Estado por parte de grandes empresas y no de que el Estado promueva la privatización en la sociedad y el mercado.

Estado debía adoptar políticas fiscales anticíclicas e implementar programas públicos de empleo para los desocupados.

Desde fines del siglo XIX se fueron constituyendo los sistemas públicos de seguridad social y, a lo largo del XX, los Estados en los países europeos desarrollados devinieron en los modernos Estados de bienestar. En ellos se aplicaron:

[...] las propuestas de reformadores sociales que han priorizado la igualdad social y la “justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva” mediante la intervención activa de un Estado democrático que desarrolle una política social integrada a la política económica (y no marginal a la misma); el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a una serie de derechos y responsabilidades para todos, mediante la construcción de una “ciudadanía emancipada” [...] (Minujin y Bustelo 1997, citado por Schteingart 1999: 341).

Parte de ese papel del Estado, con su visión de la política social —de derechos ciudadanos universales y la solidaridad— se trasladó y adaptó a los países de América Latina a lo largo del siglo XX, al menos para su parte urbana moderna. Por contraste, detrás de las tendencias en las políticas sociales en América Latina, desde fines de la década de 1980, se encuentra:

[...] un modelo [...] que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, siguiendo una ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios, para lograr la gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. (Minujin y Bustelo 1997, citado por Schteingart 1999: 341).

Nos encontramos, por tanto, entre dos visiones del rol del Estado y de la política social, una es la del Estado de bienestar, y otra es la de un Estado que casi abiertamente instrumentaliza la política social con la finalidad de lograr el control social. En efecto, los países de la región han venido implementando el segundo modelo, que se deriva del ajuste estructural y las reformas liberales. No obstante, Schteingart (1999: 346) aclara que para América Latina,



[...] la orientación de las políticas anteriores (al ajuste) [...] solo implicaron una aplicación muy parcial del modelo de bienestar en la región, ya que él se dio en un contexto de limitado desarrollo económico, grandes diferencias sociales y sistemas políticos poco democráticos [...] Se ha ido debilitando, por un lado, el esquema basado en la seguridad social y, por otro, se han comenzado a desarrollar programas focalizados, orientados a la atención de los pobres.

Se debe reconocer que la política social previa a la propuesta liberal tenía sus serias limitaciones por la enorme desigualdad y la reducción de la cobertura de los servicios en razón de la crisis de la deuda externa y la crisis fiscal.

Torres (2000:13) pone de relieve esta distinción así como alguna de las dificultades del paradigma del Estado del bienestar, pues alude a su carácter centralista, por oposición al supuesto descentralismo del paradigma liberal. Sostiene que:

La reforma de la política social es un cambio de paradigma de la misma que estuvo inspirada en el modelo del Estado de bienestar. Específicamente, el cambio consiste en la combinación de criterios de provisión de servicios tales como el universalismo, el centralismo y el carácter estatal de los servicios sociales con otros como la privatización, la descentralización, la focalización y el pago por los usuarios.

En efecto, la política social, por mayor apariencia de neutralidad o pragmatismo que se pretenda, responde a un modelo de rol del Estado y a una concepción que puede ser democrática, transparente y reconocer derechos universales o, por el contrario, no democrática ni transparente y tendiente al control de la población en condición de pobreza. Por ejemplo, los principios de la seguridad social —un componente central de la política social— son la universalidad, la solidaridad y la redistribución, incluso en el sentido amplio de protección social de la población. De igual manera, además de la previsión social y las prestaciones por diversas contingencias frente a riesgos sociales, una política social amplia toma en cuenta el sistema de normas que otorga derechos universales y regula las relaciones entre los individuos, se encarga de la prestación de servicios sociales públicos como la educación y salud, así

**Esquema 5.3**  
**DOS CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL BAJO**  
**RESPONSABILIDAD ESTATAL**

CONCEPCIONES	BIENESTAR GENERAL	FOCALIZACIÓN
Objetivos	Lograr un modelo de sociedad de bienestar	Acabar con la pobreza extrema (o reducirla a la mitad)
Diagnóstico	Grado de pobreza de la población	Grupos en extrema pobreza
Intervención	Reconocer y cubrir derechos universales	Atender las necesidades más apremiantes
Cobertura	Universal	Focalizada o localizada
Dimensión temporal	Permanente	Temporal
Programas sociales	Servicios sociales con equidad para toda la población	Programas de compensación o mejoramiento en educación, salud, nutrición e infraestructura social.

*Fuente:* Elaborado sobre la base de Anderson (1994:293).

como el tratamiento de grupos excepcionales o especialmente desprotegidos (Anderson 1994: 298-306).

Esta concepción amplia —de búsqueda del bienestar general— de la política social esta dejándose de lado. El reconocimiento de derechos sociales universales mediante una política social propiamente dicha esta siendo reemplazado por políticas de focalización, que se limitan explícitamente a buscar el alivio temporal de la pobreza, que se presentan como compensatorias de los efectos que los programas de estabilización y de ajuste estructural causan en las poblaciones, y que postulan una mayor inversión pública en infraestructura social como forma de aumentar las oportunidades de la población. En el esquema 5.3 se distingue entre las dos concepciones de política social actualmente en juego, la del bienestar general y la de focalización.

Una política social requiere cuando menos la definición de objetivos, se elabora sobre la base de un diagnóstico de sus causas y define una

modalidad de acción. La opción de bienestar general corresponde a la concepción estándar de política social, aquella que apunta a lograr de manera permanente un modelo de sociedad, que parte de un diagnóstico del grado y causas de la pobreza de la población para la que se propone una cobertura global, reconociendo derechos sociales. La opción por la focalización, que esta siendo implementada en el Perú, se propone reducir la pobreza extrema, cuya aparición y vigencia se asume como un fenómeno, en parte coyuntural, en parte originado en la existencia de grupos vulnerables. Para su ejecución se focaliza o se concentra la intervención y el gasto en grupos de población y en zonas geográficas delimitadas y se trata de reducir la pobreza con programas específicos. Dada la gravedad de la extrema pobreza, la atención estatal va —o debería ir— a parte de los pobres permanentes o estructurales en áreas rurales. La población recientemente empobrecida, sea por la crisis económica y la estabilización implementada o por el propio ajuste estructural, i.e. los nuevos pobres, no es objeto de reconocimiento o de protección en la medida que el Estado en gran medida se desentiende —por falta de asignación de recursos— de la política social convencional, aquella que se sostiene mediante el gasto público social corriente.

Cuando se señala —bajo la concepción de una política social liberal y focalizada— que el Estado debe limitar su presencia en la sociedad a proveer servicios de la mejor calidad posible en seguridad, educación y salud, esto tampoco se cumple. De una parte existen intereses privados en estas áreas que pueden llevar a un conflicto entre un negocio privado y la provisión gratuita o a menor costo que el Estado hacía o puede hacer, por ejemplo, en distribución de textos escolares o de medicinas. No obstante, pese a ello, se sostiene que el Estado debería limitarse a un papel subsidiario de los negocios privados. De otra parte, de manera complementaria se propugna la reducción del gasto público social corriente y la consiguiente menor cobertura en cantidad y calidad de los servicios sociales. La consecuencia es que los sectores en condición de pobreza no acceden a servicios sociales o cuando lo hacen son de baja calidad, y tampoco pueden pagar los servicios o comprar los productos del sector privado, precisamente por su condición de pobreza.

A la base de esta opción está la restricción fiscal, originada en el ajuste de inicios de la década de 1990, y la separación y destino de muy elevados porcentajes del gasto presupuestal al pago del servicio de la deuda externa. En la medida que la fuerte carga fiscal de la deuda continúe no existirán posibilidades de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales. Lo curioso es que al mismo tiempo que se asumen los pagos de deuda externa con los países y la banca comercial, se reciben nuevos préstamos de organismos inter-nacionales de financiamiento para sostener los programas sociales focalizados.<sup>4</sup>

#### **4. Elementos para la evaluación de políticas sociales**

La forma en que ha operado la política social de alivio a la pobreza se resume en el esquema 5.4. Tres han sido las principales orientaciones y medidas adoptadas: la focalización del gasto social directo (especialmente, la donación de alimentos), la dotación de infraestructura para la prestación de servicios de educación y salud y para caminos y reducción de la cobertura y calidad de los servicios sociales públicos. Como vimos en el capítulo IV, el gasto público social corriente se redujo primero, y después no se recuperó de manera suficiente.

La focalización se utilizó para reducir la pobreza extrema, la que se redujo considerablemente a nivel urbano (capítulo II). Además del sesgo urbano, por la cercanía de la población objetivo, esta orientación alivia la pobreza temporalmente y significa discrecionalidad, pudiendo generar dependencia de los beneficiarios respecto de los programas. Al tratarse de programas focalizados se produce la falta de cobertura del total de beneficiarios potenciales; si este es el caso se aplica el razonamiento de Schteingart (1999: 346):

---

4. Con ello, hasta inicios de 1997 la deuda externa total de Perú subió hasta 34 mil millones de USD (LatinFocus, sobre la base de BCR). La deuda pública externa de mediano y largo plazo subió entre 1991 y 1995 de 21 a 25.7 mil millones de USD (BCR, Memoria 2000: 71).

[...] los programas para los pobres no generan derechos y las familias o individuos que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados, no tienen instancias legales para reclamar su acceso a los mismos [...] Esto se explica porque en los países latinoamericanos [...] falta(n) condiciones que garanticen la vigencia efectiva de los derechos sociales.

La segunda modalidad de política social radica en la dotación de infraestructura social (aulas escolares y postas de salud, principalmente) para lograr aumentar la posibilidad de acceso a estos servicios entre la población pobre. En la medida que el mayor gasto en la inversión pública para esta infraestructura reemplazó al gasto social corriente (pago de maestros y enfermeras, compra de útiles y medicinas), la población se encuentra con locales de postas médicas sin uso o con poco uso, pues deben pagar parte de los servicios para lograr que las instalaciones se encuentren funcionando; se habría logrado un mayor acceso potencial a servicios sociales, pero en la medida que el empleo y los ingresos de la población en pobreza permanecieron iguales, no se tuvo los recursos para utilizar esas nuevas instalaciones.

La tercera y última modalidad de la política social es la reducción de la cobertura y calidad de los servicios sociales. Con ello tenemos una paradoja, de un lado con la primera y segunda modalidad de política se busca aumentar el acceso a los servicios y mejorar la educación y la salud de la población objeto de focalización, con la tercera se reduce la cobertura y calidad para la mayoría, esto es, para la población pobre no focalizada. Sería necesario efectuar un balance del efecto neto de estas modalidades contrapuestas. El Esquema 5.4 resume estas modalidades de política social liberal, sus principales medidas y sus resultados.

## **5. La responsabilidad de los bancos multilaterales**

El papel de los bancos multilaterales de fomento (BM, BID) ha sido fundamental en la formulación, diseño, financiamiento, implementación y evaluación de la política social, en particular, de los principales programas focalizados. Las concepciones —y los ingentes fondos de los organismos financieros internacionales— impregnan —o condi-

## Esquema 5.4

## POLÍTICAS DE ALIVIO A LA POBREZA, MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y RESULTADOS

POLÍTICAS ADOPTADAS	MEDIDAS DE POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO	RESULTADO FINAL: EFECTOS SOBRE LA POBREZA
Focalización y reducción de pobreza extrema, especialmente urbana	Mayor deuda externa para programas de compensación; Orientación del gasto público social a alivio y a infraestructura	Alivio temporal por donaciones; Discrecionalidad y dependencia de los programas; Sesgo urbano
Aumento de capacidad para prestar servicios sociales públicos pagados o retribuidos	Cobros de tarifas por servicios (“ingresos propios” de las dependencias)	Posibilidad de mayor acceso a servicios, según capacidad o disposición de pago
Disminución en cobertura y calidad de servicios de educación, salud, saneamiento y seguridad	Contención del gasto social corriente; Racionamiento en prestación de servicios (colas) o ausencia de medicinas o materiales de enseñanza	Deterioro en calidad de vida y en “capital humano” (educación y salud)

Fuente: Elaboración propia.

cionan— las políticas sociales implementadas en la mayoría de países de la región. Una evidencia de esta condicionalidad es la uniformidad en los contenidos de la política social de focalización: la casi totalidad de países han experimentado los mismos paquetes de programas. A continuación se presentan, a grandes rasgos, las propuestas del Banco Mundial y del BID en materia de políticas sociales para enfrentar la pobreza, para en la siguiente sección reseñar la experiencia reciente en el caso peruano.

a. *Las propuestas del Banco Mundial*

El Banco Mundial (BM) empieza la década de 1990 proponiendo una “doble estrategia” de lucha contra la pobreza. Por un lado, adoptar

medidas que impulsen el crecimiento (del cual se supone todos podrán sacar provecho) y, por otro lado, aumentar el capital humano de los pobres a través del gasto público social en salud y educación (Banco Mundial, 1990).

El tipo de crecimiento que supuestamente debía promoverse —como resultado del ajuste estructural— estaría basado en actividades intensivas en mano de obra no calificada, lo que generaría mayor demanda por los factores de producción que los pobres poseen. En su análisis distinguen las políticas en zonas rurales de las políticas en zonas urbanas. En las zonas rurales las políticas deberían apuntar al desarrollo de la agricultura, la adopción de innovaciones tecnológicas y la construcción de infraestructura rural. Las políticas relacionadas a la propiedad de la tierra también eran importantes. Podrían ser de redistribución de nuevas tierras —aunque se afirma que tendrían éxito solo en situaciones especiales—, de titulación de estas tierras o de mejoramiento del manejo de tierras comunales.

En las zonas urbanas las políticas deberían estimular la demanda de mano de obra en la industria y los servicios y proveer una infraestructura urbana adecuada. Asimismo, deberían adoptarse medidas que reduzcan la excesiva protección en el mercado de trabajo ya que: “Por regla general, cuanto mayor es el grado de protección, mayor es la intensidad de capital en la producción [...]” (Banco Mundial, 1990: 70).<sup>5</sup> Por último, en las zonas pobres en recursos, en las que la pobreza y el deterioro del medio ambiente están relacionadas entre sí, serían necesarias políticas de emigración. Respecto al gasto público social, se insiste en la importancia del gasto en salud básica, nutrición y educación primaria como manera de aumentar la productividad de las personas.

---

5. También puede encontrarse una distinción entre “buenos objetivos” y “los hechos”: “Las políticas relativas al mercado de trabajo —salarios mínimos, reglamentos (leyes) de seguridad (estabilidad) en el empleo y seguridad social— tienen generalmente por objetivo aumentar el bienestar o reducir la explotación. Sin embargo, de hecho su efecto es aumentar el costo de la mano de obra en el sector estructurado y reducir su demanda” (Banco Mundial, 1990: 71).

Se reconoce, sin embargo, que existirán personas que no podrán beneficiarse de las políticas antes mencionadas o al menos no de manera inmediata. Para ellas se propone un sistema de transferencia de ingresos a través de políticas de precios y distribución de alimentos; así como programas de empleo público. En el primer caso, se pueden realizar subvenciones generales en los precios de los alimentos (aunque no es una política muy focalizada), subvenciones a los productos que consumen los pobres, suministrar una ración de alimentos subvencionados por familia, otorgar cupones de alimentos o, por último, se pueden establecer programas de alimentación suplementaria focalizados en la población desnutrida. En el segundo caso, con los programas de empleo público, se cumple con proveer de ingresos y de infraestructura a la población. La focalización en este caso quizás sea mejor ya que solo la población pobre está dispuesta a trabajar por un salario muy bajo.

Finalmente, en la visión de inicios de la década de 1990, se propone establecer redes de seguridad o protección para satisfacer las necesidades alimenticias y de salud básicas para el grupo de pobres cuya situación parece irreversible (discapacitados, ancianos, viudas, enfermos).

Diez años después, en su Informe del año 2000, el BM agrupa todas estas políticas bajo el nombre de “oportunidades”. En este informe se establecen como objetivos: proveer a la población pobre con “activos” (educación, salud e infraestructura), asegurar su rentabilidad a través de mercados eficientes y economías estables y reducir los riesgos derivados de las fluctuaciones en su rentabilidad. También se propone promover un ambiente económico estable, sistemas financieros sólidos y sistemas judiciales transparentes como mecanismos para asegurar la inversión privada. Complementariamente, se deberían implementar medidas a favor de la microempresa, como el acceso al crédito, la reducción de fallas de mercado y de los costos de transacción en los que éstas incurren para acceder a los mercados de exportación.

En el Informe del 2000 se prosigue subrayando la importancia de la desregulación de los mercados de trabajo y financiero, la apertura comercial y la reducción de las regulaciones a la microempresa. Asimismo, la provisión estatal de “activos para los pobres” (salud,



educación e infraestructura). El nuevo énfasis en la participación ciudadana lleva al BM a proponer el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, de tal manera que sea posible la descentralización de la toma de decisiones y la fiscalización de las autoridades. Todo esto debería influir en la equidad y la eficiencia del gasto público en salud, educación e infraestructura.

Por último, propone establecer mecanismos que disminuyan la vulnerabilidad de los pobres ante shocks. A nivel microeconómico (individual o familiar) se propone la diversificación de las inversiones de los pobres, seguros de salud en caso de desastres naturales, asistencia a los ancianos y pensiones de jubilación (de tres pilares: público, privado obligatorio y privado voluntario), seguro (privado) de desempleo, asistencia a los desempleados (búsqueda de trabajo, reentrenamiento, asistencia para establecer microempresas), programas de empleo público, fondos sociales para implementar pequeños proyectos en zonas pobres, programas de microfinanzas y transferencias en efectivo o en bienes para los ancianos y niños.

A nivel macroeconómico el BM postula disminuir el efecto de shocks macroeconómicos o desastres naturales. Con respecto a lo primero deberían evitarse políticas fiscales o monetarias relajadas, los tipos de cambio sobrevaluados, los déficit insostenibles en cuenta corriente y las altas tasas de inflación. Por otro lado, el gasto público en políticas sociales debería protegerse de los recortes en el presupuesto. Con respecto a los desastres naturales, sus efectos pueden reducirse con programas preventivos que organicen a la población. Posteriormente, el Estado debe intervenir con atenciones de salud y la reconstrucción de infraestructura.

Por último, los dos informes del BM también prestan atención a las acciones que el resto de países desarrollados puedan tomar. Estas son, básicamente, la eliminación de las restricciones a las importaciones agrícolas e intensivas en mano de obra, provenientes de países pobres y la reducción de la deuda a cambio de inversiones en programas de lucha contra la pobreza.

En síntesis, las políticas de reducción de la pobreza del BM se fundamentan en la perspectiva de los activos de los pobres, en la

vertiente de capital humano, y se centran en ampliar las oportunidades de la población pobre para que puedan salir de ese estado y en los programas focalizados.

*b. Los fondos de inversión social*

Los fondos de inversión social (FIS) surgieron como una respuesta de los gobiernos a la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis económica de los años ochenta y de las políticas de ajuste y de reestructuración productiva que se aplicaron (Wurgaft 1993: 1-2). Unos fondos fueron transitorios, con vigencia establecida para tres o cuatro años y formaron parte del conjunto de políticas de estabilización. Tuvieron la finalidad de compensar, al menos parcialmente, el deterioro en las condiciones de empleo, de salarios y de gasto social, y reducir los costos sociales durante la transición de la reestructuración productiva. El BM promovió y apoyó estos fondos, indicando que los organismos regulares del Estado no estaban en condiciones de hacerse cargo de estos fondos con rapidez y eficacia y, por ello, se crearon nuevas y también transitorias entidades con atribuciones excepcionales. Las experiencias con fondos transitorios son las de Uruguay en 1990, la mayor parte de los países de Centro América en 1990 y de Ecuador en 1993.

Otros fondos se plantearon como permanentes y están menos vinculados a las políticas de ajuste y estabilización. Deben contribuir a canalizar una parte del gasto o inversión social a los sectores más pobres sin tomar en cuenta en qué estado y condiciones se encuentra la economía. Las instituciones que los tienen a su cargo son similares al resto de los organismos públicos y sus recursos provienen de fuentes nacionales. Entre las experiencias de fondos permanentes se encuentran los de Costa Rica desde 1974, México desde 1988, Bolivia desde 1989, Venezuela desde 1990 y Chile y Perú desde 1991.

Los FIS se distinguen de los programas de empleo porque se constituyen como una parte sustantiva de la política económica y, a la vez, en el principal instrumento de política social de los gobiernos. Tienen una gran autonomía y combinan el financiamiento y adminis-

tración de programas —implícitos o explícitos— de creación de empleos temporales, así como programas de gasto social sin vínculo directo con el empleo (Wurgaft 1993: 2-3).

Los programas especiales de empleo y los fondos transitorios presentan un objetivo común: lograr efectos masivos en muy corto plazo, en el sentido de entregar beneficios a un porcentaje significativo de la población pobre. En ambos casos el medio es la construcción de infraestructura, principalmente social. Mientras que en los programas de empleo el propósito fundamental y explícito era la generación de empleos y el pago de salarios para proporcionar un ingreso a los participantes, en los fondos transitorios el interés se encuentra en la calidad de la inversión, esto es, que las obras que se construyen sean socialmente rentables y se utilicen. El objetivo empleo pasa a un segundo plano. Por eso es que los fondos transitorios operan a través de contratistas que pueden buscar a los trabajadores que les resulten más convenientes, mientras que en los programas de empleo se ocupaba solo a los que pertenecían al grupo objetivo del programa (Wurgaft 1993: 4).

Los Programas de reducción de la pobreza del BID a partir de 1994 se concentran en los FIS, como se muestra en el esquema 5.5, y también en programas de servicios de alimentación, educación y salud, dirigidos a grupos vulnerables, especialmente, a la infancia y la niñez.

Los programas que forman parte de los fondos sociales dan prioridad a la construcción de infraestructura social, en educación y salud, y la sanitaria. El razonamiento es que la productividad de la infraestructura es alta y que de esta manera se aumentan las oportunidades de la población de muy bajos ingresos, si se amplía su acceso o la cobertura a servicios de educación y salud. Se tiene pues, una perspectiva de mediano o largo plazo. Generalmente no se hace explícito que estos programas son programas generadores de empleos e ingresos temporales, y tampoco se evalúan en esos términos. La evaluación de las obras —las escuelas o postas de salud construidas— se lleva a cabo según su eficacia, esto es, según si se utilizan o no, y según cuál es su grado de utilización. Este aspecto es fácil de mejorar: bastaría con hacer explícitos los resultados que pueden lograrse en términos

**Esquema 5.5**  
**FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL APOYADOS POR EL BID POR PAÍSES A MEDIADOS**  
**DE LOS AÑOS NOVENTA**

País	DENOMINACIÓN	AÑO	MONTO APORTADO (MILLONES USD)		ACTIVIDADES
			BID	País	
Bolivia	FIS (antes FES)	1995 (Renovado)	60	6.7	Infraestructura social (escuelas y centros de salud), sistemas de agua y alcantarillado
Colombia	Red de Solidaridad Nacional	1995	250	1,000	Empleo urbano y rural vía pequeñas obras, mejora de viviendas, escuelas, salud y agua, alimentación
Ecuador	FISE	1994	30	3.3	Pequeños proyectos de infraestructura y servicios básicos
Perú	FONCODES	1993 (Renovado)	100	43	Infraestructura social (escuelas y centros de salud), sistemas de agua y pequeño riego

*Fuente:* Tomado de Verdera (2000), sobre la base de las fuentes del BID y OIT.

de empleos e ingresos temporales y tenerlos presente también como metas para reducir la pobreza, aunque sea temporalmente.

## 6. El caso peruano

### a. Introducción

Para atenuar los efectos de la crisis de fines de la década de 1980 (capítulo IV) y de la aplicación del programa de estabilización y de las reformas liberales de los años noventa se implementaron numerosos programas y se crearon diversas instituciones. El monto del financiamiento de la política social compensatoria fue muy impor-

tante<sup>6</sup> y se cubrió una gama enorme de sectores, destacando los programas en apoyo alimentario, educación, salud, carreteras y caminos e infraestructura productiva y social.

Como primer escueto balance se puede afirmar —como en el caso pionero de Bolivia luego de 15 años de aplicados los programas— que la pobreza en el Perú se mantiene básicamente igual.<sup>7</sup> Por ejemplo, el CIES (2002: 1) resume el resultado de la lucha contra la pobreza en la década de 1990 en los siguientes términos: “En 1991, 57% de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre. Diez años después, según el INEI, las cifras llegan a 55 y 24%, respectivamente. A pesar de que el PBI per cápita creció en 21% entre 1990 y el 2001, no hubo una reducción sustancial en la incidencia de la pobreza ¿Por qué no hemos mejorado?” Y se responde: (i) las mejoras fueron de corto plazo: el gasto social del gobierno y los programas de alivio a la extrema pobreza (PRONAA, FONCODES, Vaso de leche, [...]) se triplicaron entre 1993 y 2000, alcanzando en este último año 4,346 millones de dólares; (ii) Hacia 1997, último año de la fase de expansión económica, se logró disminuir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales, y la extrema pobreza en 3.5 puntos aproximadamente. Empero, la recesión del periodo 1998-2001 eliminó, casi por completo, estos logros: el bienestar de la población es muy sensible al ciclo económico, mientras que “la estrategia utilizada durante los noventa no creó en los sectores más vulnerables las capacidades que les permitiesen (salir y, FV) mantenerse fuera de la pobreza en el largo plazo”. Acertadamente, el CIES apunta en la necesidad de definir una estrategia

---

6. Solamente para algunos programas de mejoramiento de la educación el BM y el BID, otorgaron préstamos por USD 250 millones en la primera mitad de la década de 1990. En los primeros años de FONCODES (1993-1994) debían gastarse un millón de soles por día.

7. El representante del Banco Mundial en La Paz (John Newman) declaraba a la prensa en 2000 que después de 15 años de programas de alivio a la pobreza en Bolivia (1985-2000), ésta no se había reducido en nada. Reconocía que había aumentado la cobertura o posibilidad de acceso a los servicios de educación, salud y saneamiento (la infraestructura social) pero que no habían mejorado los ingresos de la población, porque no se habían expandido las oportunidades productivas para generar más ingresos.

de desarrollo del país para garantizar la creación sostenible de empleo y la reducción de la pobreza en el largo plazo. Finalmente, el CIES propone analizar qué se ha aprendido de la aplicación de los programas de alivio a la pobreza y discutir opciones de políticas. Para ello, se apoyaron numerosas evaluaciones de impacto de diversos programas de lucha contra la pobreza.

Veamos a continuación una revisión apretada de algunos de los balances de la aplicación de las políticas sociales, empezando por los resultados agregados y siguiendo con la revisión de las evaluaciones de programas, tanto en impacto como en su focalización. Como se trata de una multiplicidad de aspectos y de programas, presentaremos la información en sucesivos cuadros-esquema que luego comentaremos a modo de síntesis.

*b. Balances de la política social y evaluaciones de programas*

Dada la importancia de la política social en la década de 1990, su amplitud en cuanto a cobertura sectorial y el gran número de evaluaciones y estudios que sobre ella se han efectuado, algunos autores han formulado balances de la aplicación de las políticas sociales. En primer término, sobre la base de información sectorial y agregada, Francke (2001) se concentra en los resultados alcanzados en materia de ingresos y en los principales sectores sociales, entre ellos por su importancia en educación y salud.<sup>8</sup> En segundo lugar, presentamos una comparación de balances de conjunto de la política social y, en tercer término, damos cuenta del gran número de evaluaciones de impacto y de focalización de los principales programas sociales.

En cuanto a la evaluación de resultados, en Francke (2001) —solo concentrándonos en los indicadores principales— se observa que el esfuerzo desplegado en el campo social fue en gran parte contrareestado por la orientación de las políticas —i.e. inversión en infraes-

---

8. Francke (2001: 8-9) también se ocupa de vivienda y saneamiento y de los servicios públicos, dando cuenta del enorme déficit que persiste en estos sectores.

estructura sin el gasto corriente necesario para su uso— y que, además, la limitación de recursos implicó que la cobertura fuera insuficiente. Por ello no hubo mejora sustantiva en ninguno de los indicadores (Ver el esquema 5.6). Cuando se invirtió en postas de salud y aulas escolares, la falta de personal en los servicios o el bajo gasto corriente (materiales de enseñanza, libros o medicinas) limitaron su uso o no se usaron en absoluto. La falta del más elemental mantenimiento —junto a errores de diseño— contribuyó al deterioro de la infraestructura de servicios como la de abastecimiento de agua y el saneamiento. Tal vez los indicadores más dramáticos son los que hacen a la calidad de la educación —expresado en el bajo gasto público— y a la desnutrición infantil.

Francke (2001: 9) presenta sus conclusiones señalando que: (i) a un nivel muy básico se ha logrado una cobertura casi universal, como en la educación primaria y las vacunaciones; (ii) En un segundo nivel, se ampliaron algunos servicios (desagüe, electricidad, atención de partos o la educación secundaria), pero aún resulta difícil su expansión a las áreas rurales; (iii) En un tercer nivel, en los servicios más complejos existe un acceso muy desigual, limitado por grandes distancias para los pobladores rurales y por costos crecientes aún en establecimientos públicos. En resumen, los avances logrados han sido limitados.

Al reseñar los trabajos sobre pobreza y distribución del ingreso, Barrantes (2004) pasa revista a algunos balances de las políticas sociales que se han implementado, sea para aliviar la pobreza o para buscar superarla durante la década de 1990. Las conclusiones de los balances van desde que no se redujo la pobreza (énfasis en pobreza monetaria) hasta los que postulan que hubo avances significativos. Al comparar las tasas de pobreza, incluso antes de la revisión al alza efectuada por Herrera (ver capítulo II), no se encuentra (como en el caso del CIES) que se haya producido una mejora significativa.

En cambio, si se pone la atención en los servicios sociales (educación y salud), los autores parecen estar de acuerdo en que ha habido avances, pero que son claramente insuficientes o limitados. En cuanto a las propuestas, a partir de estas evaluaciones generales, el énfasis se coloca en la necesidad de mejorar la calidad del gasto o de los servicios

**Esquema 5.6**  
**PERÚ: EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA DÉCADA DE 1990**  
**SEGÚN FRANCKE**

ASPECTOS	AVANCES Y LIMITACIONES	COMENTARIOS/PROPUESTAS
Ingresos	Pobreza se reduce poco, de 57.4% a 54.1%. Pobreza actual mayor que la de 1985	Herrera revisa luego este resultado. No hubo tal reducción
Zonas rurales	Más de 2/3 de la población es pobre y cerca de la mitad vive en pobreza extrema, con un ingreso promedio de 70 cts. de dólar diarios per cápita	Se trata de pobreza medida solo por ingresos o monetaria
Educación	Cobertura similar a mediados de 1980. En 1999 asistencia niños 6 a 15 a escuela > 90%	Deterioro de calidad de educación. No hay cifras
Tasa analfabetismo	Sumamente elevada. Se concentra en zonas rurales y mujeres mayores de 40 años	Mejoría en mujeres jóvenes en algunas zonas
Educación pre-escolar	Cobertura de 62% de niños de 3 a 5 años	Se debe aumentar cobertura y mejorar calidad
Infraestructura educativa	Ha mejorado. Falta de mantenimiento	Uso insuficiente. Mejorar su uso. Organizar y financiar mantenimiento
Gasto público en educación	Casi se duplica entre 1990 y 1997 pero aun sumamente bajo. Apenas 2.4% del PBI y 17% del gasto del Gobierno Central	Muy bajos sueldos a maestros
Salud	Tasa de mortalidad infantil se ha reducido pero sigue alta (43 por mil). Ha bajado muy poco la mortalidad neonatal	Inequidad: en pobres de 100 por mil, en ricos 20 por mil. Reducción principalmente urbana. En área rural aún 62 por cada mil niños.
Desnutrición	El 23.8% de la población infantil (< 5 años) en desnutrición en 1997	

Fuente: Elaborado sobre la base de Francke 2001: 4-9.



**Esquema 5.7**  
**EVALUACIONES GENERALES: BALANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL**  
**EN LA DÉCADA DE 1990**

AUTORES	CONCLUSIÓN CENTRAL	COMENTARIO/PROPUESTAS
Iguíñiz 2002, Figueroa 2001, Trivelli 2000	No lograron su cometido: no redujeron los niveles de pobreza existentes	Mejorar capital social de los pobres para que articulen sus demandas
Vásquez, Cortez y Riesco 2000	Reconocen avances pero resultados insuficientes	Mejorar la calidad del gasto y transparencia en gestión y fiscalización
Francke 2001: 10 y 26	Avances logrados han sido limitados. No existen evaluaciones que demuestren que los esfuerzos han tenido éxito	Prestar servicios de calidad, principalmente para los pobres, para mejorar sus condiciones de vida
Shack 2000, 2003	Avances significativos en reducción de pobreza y pobreza extrema. Mejoras en indicadores de bienestar social	Antes de la revisión al alza de la tasa de pobreza efectuada por Herrera (ver capítulo II)

*Fuente:* Elaborado con añadidos sobre la base de Barrantes (2004) y Francke (2001).

y de llegar a los pobres, impulsando su “capital social” o mediante mejoras en la transparencia en la gestión y la fiscalización.

Precisamente, cómo llegar a los pobres, lleva a un tema de ingeniería social que ha sido objeto del mayor número de estudios: la evaluación de impacto y de la focalización de los programas. Antes de comentar el esquema 5.8 en el que se consignan varias evaluaciones, no todas por cierto, es necesario indicar varios puntos:

- i. En gran medida por su objetivo (impacto o focalización), se trata de evaluaciones a nivel microeconómico, sobre la base de encuestas a hogares o registros individuales de beneficiarios. Esto puede conducir —de hecho lleva— a omitir aspectos del contexto de los

- programa o de la estructura de la economía local o regional en que se ubican los programas.
- ii. Dado lo anterior, las evaluaciones utilizan técnicas de medición de impacto neto ampliamente difundidas por los bancos internacionales de financiamiento, que permiten un nivel de precisión importante, lo que va paralelo al desarrollo y aplicación de métodos cuantitativos. Como se sabe tales métodos —plenos de supuestos— no son concluyentes. En ocasiones los autores destacan las limitaciones de los hallazgos.
  - iii. Los autores aceptan implícitamente la bondad de los programas a los que hay evaluar. No se trata de discutir su pertinencia o importancia sino solamente su efectividad o impacto, esto es, si logran mejorar la situación de la población a la que van destinados, en los términos que proponen los proyectos.
  - iv. Existen varias repetidas evaluaciones de un mismo programa (incluimos cinco del Programa del Vaso de Leche y existen más). Esto se debe a que se requieren evaluaciones periódicas (anuales o más frecuentes) tanto de las entidades públicas que llevan a cabo los programas, como de los organismos internacionales que las financian, lo que en ocasiones duplica o triplica las evaluaciones.
  - v. Pero, tal vez lo que más se echa de menos —cierto que no es su propósito— es la falta de ubicación de un programa específico en el conjunto más amplio de la política social, o un mínimo de reflexión sobre el significado del programa.
  - vi. El gran número de evaluaciones de programas aislados —que presentamos a continuación— contrasta con los pocos balances de conjunto reseñados antes. Se podría decir que faltarían estudios cuantitativos del impacto agregado del conjunto de —o de los principales— programas.<sup>9</sup> También faltarían más evaluaciones de tipo institucional.

---

9. Algo de esto podría hacerse utilizando las encuestas nacionales del IV trimestre del INEI, las mismas que año a año han ido incorporando mayor información sobre los hogares beneficiados por los programas sociales.

Podemos clasificar los programas motivo de evaluación de impacto en tres áreas: los programas de apoyo alimentario, claramente de alivio a la pobreza (PRONAA, Vaso de Leche, desayunos escolares —dos programas—), de infraestructura para aumentar oportunidades, capacidades e ingresos (camino rurales) y los programas laborales, tanto para el alivio a la pobreza (A trabajar Urbano) como para capacitación y mejora de la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo (ProJoven).

Los resultados de las evaluaciones son muy críticos con los programas alimentarios pues no logran progresos en materia nutricional. En gran medida el bajo impacto de estos programas se debería a que son de gran cobertura, delimitados con criterio geográfico o administrativo, en los que se produce tanto una gran filtración a no beneficiarios como subcobertura de los que deberían beneficiarse. En cambio, precisamente por no caer en lo anterior, el programa de caminos rurales y los programas laborales logran un cierto nivel de impacto: contribuyen a mejorar los ingresos de los beneficiarios o participantes de los programas. En realidad, las evaluaciones de impacto y las de focalización están estrechamente vinculadas, aunque una buena focalización no es suficiente para lograr un alto impacto.

Finalmente, existen también varias evaluaciones en relación a la focalización de los programas. Igual que en los estudios anteriores los autores aceptan que se debe focalizar el gasto; en todo caso, no cuestionan la opción por focalizar como tal, en lugar de mejorar del gasto social para todos. Su tarea fue evaluar en qué grado un programa llega a los beneficiarios y si la ejecución del programa es adecuada en este aspecto.<sup>10</sup>

---

10. Otro aspecto a evaluar —propuesto en Ravina, Paulini y Cancho (2002)— es el de la duplicación o superposición de programas. Tal es el caso del Programa de Desayunos Escolares (PDE) ejecutado por FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del PRONAA: ambos programas cumplen con los mismos objetivos generales, lo cual implica que existe una duplicación de funciones y mayores gastos administrativos para el Estado. También debería considerarse la duplicación de gastos administrativos por la creación de redes de oficinas para cada programa a nivel nacional.

## Esquema 5.8

### EVALUACIONES DE IMPACTO DE PROGRAMAS

AUTORES / AÑO	PROGRAMA	CONCLUSIÓN
Cueto <i>et al.</i> 2000	Programa de Desayunos Escolares (PDE) de (FONCODES)	Reducen la anemia y la deserción. La hemoglobina aumentó tanto para niñas como niños; no logran mejorar indicadores nutricionales de peso-edad ni elevar aprendizajes.
Rodriguez y Rebotso 2001	Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA)	Conflicto entre mejorar nutrición e ingresos campesinos por compras (pagan más de 100% del precio). Distorsión de objetivo nutricional por presión de proveedores, que se apropian de parte del subsidio.
Escobal y Ponce 2001	Programa de Rehabilitación de Caminos Rurales (carrozables y de herradura)	Mejoras en la infraestructura rural de transporte pueden tener un impacto positivo sobre ingresos rurales y su composición: caminos en mejores condiciones amplían oportunidades de generación de ingresos de hogares, en especial en empleo asalariado no agropecuario. En los hogares beneficiados el ingreso <i>per cápita</i> promedio mensual se incrementa en más de 100 nuevos soles, pero no conlleva un incremento en gasto de consumo; se debería a que el ingreso adicional se destina al ahorro y no a consumo, vía incrementos en el stock de ganado. Mayor accesibilidad a mercados sería percibida como transitoria.
Cortez 2002	Programa de Desayunos Escolares y Programa del Vaso de Leche	Problemas de sub-cobertura y filtración: sólo el 67.1% y 68.5% de la población objetivo es beneficiada (sub-cobertura) y 28.6% y 29.6% de beneficiadas no pertenecen a la población objetivo
Ravina, Paulini y Cancho, 2002	Programa de Desayunos Escolares (PDE) de (FONCODES) y Programa de Alimentación escolar (PAE) de PRONAA	Costo del PDE por beneficiario apenas menor que el del PAE. Sin mayor efecto en probabilidad de aumentar asistencia escolar por ser costoso. Objetivo nutricional, de apoyo alimentario. Costo de aumentar la asistencia en 1% es de USD 6.4 a 9.4 por año; atraer un niño al colegio costaría entre USD 640 y USD 940.

Gajate e Inurrategui, 2001	Programa de Vaso de Leche	No mejora niveles nutricionales de los niños (utilizando indicador de talla por edad). Uno de los de mayor cobertura a nivel nacional, tiene el menor contenido nutricional por ración, tanto energético (15%) como proteico (15%). Costo por ración: uno de los más elevados entre todos los programas, siendo S/.1,247 por cada 1,000 Kcal.
Parqui <i>et al.</i> , 2002	Programa de Vaso de Leche	Componente preventivo-promocional del programa es inadecuado y débil
Alcazar, López y Wactenhheim, 2003	Programa de Vaso de Leche	Serios problemas de filtración, que alcanzaría el 70% del total de recursos otorgados.
Stifel y Alderman 2003	Programa de Vaso de Leche	Destinado a hogares pobres y con niveles bajos de nutrición pero no genera impacto positivo en ellos.
Chacaltana 2003	Programa A Trabajar Urbano	Aumento neto de ingresos de beneficiarios modesto, un 22% de la remuneración del programa. Beneficios adicionales significativos por obras realizadas: en regresiones panel controlando por efectos fijos, la variable infraestructura económica en zonas rurales presenta coeficiente significativo y positivo sobre ingresos. Existe filtración: número significativo de no desocupados.
Ñopo, Robles y Saavedra 2002 y Burga 2003	Programa ProJoven, para promover conocimientos a jóvenes pobres.	Aumentan la inserción laboral, los ingresos y las horas trabajadas respecto a los jóvenes que no participan y se reduce la discriminación por sexo.
Espino <i>et al.</i> 2004	Programa ProJoven	Mejora la inserción laboral y los ingresos de jóvenes.

Fuente: Elaborado, con añadidos, a partir de Barrantes 2004:137-139 y Francke 2001.

**Esquema 5.9**  
**EVALUACIONES DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

AUTORES / AÑO	PROGRAMA	CONCLUSIÓN
Chacaltana 1999	Seguimiento de FONCODES y PRONAA	Focalización del gasto insuficiente para efectividad de programas sociales. Programas alimentarios alivian pero no ayudan a superar la pobreza. Programas más eficaces son los de infraestructura pública
Cuba <i>et al.</i> 2001	Programas de ayuda alimentaria	Necesidad de insertar componente educativo
Vásquez 2002	Varios	De alivio: Deben dirigirse a sectores más vulnerables: menores de 5 años y madres gestantes. Productivos: promover mecanismos que aseguren el autosostenimiento de los ingresos familiares
Escobal, Saavedra y Torero 1999, Escobal y Ponce 2002 y Vásquez, 2000	Varios	Mejora en capacidades y oportunidades de los individuos favorecerá una mejora en sus ingresos
Tanaka y Trivelli 2002	Varios	Focalización en base a marcos geográficos inadecuada. Definir población objetivo de manera clara, por ejemplo, niñez menor de 6 años. Mecanismos de participación han permitido que sectores con mayor grado de movilidad sean los que acceden a programas de ayuda social

*Fuente:* Elaborado a partir de Barrantes 2004: 139-140, con varios añadidos.

La conclusión de la revisión de Cancho (2005:1) coincide con la de la mayoría de autores:

A pesar de la proliferación de programas y proyectos sociales durante la década de los noventa y la considerable cantidad de recursos que se invirtieron en ellos, se ha encontrado escasa evidencia que permita afirmar que tuvieron éxito en ayudar a disminuir los niveles de pobreza. Evaluaciones realizadas a programas sociales específicos han encontrado, por su parte, escasa o nula evidencia de que los programas sociales manejados por el

Estado alcancen sus objetivos propuestos e incluso, presentan muchas dificultades para efectivamente atender a las poblaciones más necesitadas.

Entre las razones de los pobres resultados de los programas que Cancho (2004) resume —sobre la base de Morley y Coady (2003)—, se encuentran: (i) la extrema dificultad en identificar adecuadamente a los beneficiarios, lo que genera serios problemas de subcobertura y filtración; (ii) que muchos programas cuentan con aparatos administrativos ineficientes y costosos, que terminan consumiendo innecesariamente recursos que deberían llegar a los beneficiarios; (iii) en los programas que funcionan bajo esquemas de transferencia directa de bienes a los beneficiarios, muchas veces las intervenciones de los programas están diseñadas solo para combatir la pobreza de corto plazo con un enfoque asistencialista, y no buscan erradicar la pobreza de mediano y largo plazo, con acciones que eviten la reproducción de las características de la pobreza de generación en generación.

No obstante las limitaciones u objeciones que se puedan hacer a los programas mismos o a sus evaluaciones, es mediante estos estudios que gradualmente se puede contribuir a mejorar el diseño y la ejecución de los programas. En casos extremos, los resultados de una evaluación pueden llevar a cerrar un programa o una línea de proyectos o a reducir su financiamiento para destinarlo a programas con mejores resultados. De otra parte, las evaluaciones de este tipo pueden contribuir a asumir que los programas en sí están bien, que la política social consiste en programas de alivio a la pobreza o de apoyo a su superación gradual por parte de los pobres, al margen de la estructura económica y social del país y de la necesidad de reformas en sentido contrario a las reformas liberales en las que se inscriben dichos programas.

*c. Una evaluación preliminar de la política de lucha contra la pobreza*

La experiencia de Perú en materia de programas de alivio a la pobreza, como en el resto de países, sigue las concepciones y lineamientos del BM y el BID, organismos que no solo hacen las propuestas sino que también otorgan —bajo la forma de préstamos que aumentan la deuda pública externa de países pobres— un cuantioso financiamiento para

su diseño, implementación y evaluación. En esta sección se presentan algunos elementos para una evaluación de la política social, que busca ir más allá del impacto o la focalización. Además de considerar aspectos de la política generalmente no evaluados, también es necesario vincularla a la evolución del gasto público social.

Precisamente, la propuesta del BM para el alivio de la pobreza en el país es que mientras que el gasto social total debía reducirse —o recuperarse solo parcialmente— durante el ajuste, el gasto social destinado a los pobres extremos debía mantenerse o acrecentarse. Se trata de una redistribución del gasto social de los no pobres y pobres hacia los pobres extremos. De allí el desarrollo de la idea de focalización de la ayuda a los pobres con su carácter discrecional. Bajo este paradigma no se reconoce el derecho de los ciudadanos de tener educación y salud pública gratuitas y de calidad, sino solo la posibilidad de que sean seleccionados según si su grado de pobreza lo amerita y según los criterios de selección de los que formulan y aplican las políticas de alivio (Francke, 1994: 31).

En este marco, siguiendo en parte el esquema 5.4 anterior, veamos los principales aspectos de cómo operan los programas de alivio a la pobreza —financiamiento, contenido, sostenibilidad, focalización— para luego formular una breve evaluación y sugerir opciones alternativas. Digamos, en primer término, que debería ponerse (más) atención al financiamiento tanto de los programas como de la política social en su conjunto. En los albores de los programas, por ejemplo en el caso de FONCODES, se pasó de contar con escasos recursos en 1991 a disponer de fondos en exceso en relación a su capacidad de gasto. Este exceso de financiamiento se produjo gracias a la oferta de préstamos de la banca multilateral que llevó a que en 1996 alrededor del 40% de los fondos para los programas de alivio a la pobreza provinieran del crédito externo.<sup>11</sup> En otras palabras, el alivio temporal de la pobreza conllevó un mayor endeudamiento con la banca multilateral, lo que será una carga para todos los contribuyentes, incluyendo a los pobres.

---

11. Francke y Espino, CIES, Ms, 2001. En 1997 este porcentaje descendió a 33%.



Un segundo aspecto es el contenido de los programas. No existían al principio ni más tarde, ni existen en la actualidad criterios claros para utilizar los fondos para los programas de compensación social. Se ha oscilado entre la urgente necesidad de aliviar la pobreza crónica o permanente (nutrición infantil, vacunaciones) y la noción de que debería invertirse en infraestructura productiva para contribuir a aumentar las oportunidades de generación de ingresos. Entre medias apareció la opción que resultó predominante: la construcción de infraestructura social (aulas, postas médicas), en varios casos sin el gasto social correspondiente (personal) que permitiese su cabal funcionamiento. En efecto, el gasto social se concentró mayormente en la construcción de infraestructura social con la idea de mejorar el acceso de la población pobre a los servicios públicos sociales. De esta manera, se logró un alivio temporal y parcial a la pobreza por la contratación de trabajadores (jornales y salarios pagados) mientras se llevaron a cabo las obras. En cambio, el acceso efectivo de la población más pobre a los servicios no se produjo en los hechos, porque como se ha indicado se pide pagar por ellos, de manera creciente a la población pobre (Francke 2001)

En tercer lugar, las obras realizadas presentan problemas de sostenibilidad. Como señalan Francke y Espino (2001), uno de cada siete proyectos de agua tiene problemas de funcionamiento, y el promedio de desperfectos por año fue de 3.6 veces por obra. Sostienen que existen juntas de usuarios encargadas del mantenimiento solo para el 34 por ciento de las obras (cifra. Instituto Apoyo, Quinta evaluación ex post). En el caso del agua limpia, 34% de los sistemas tenían tubería al descubierto, con 60% de las conexiones en mal estado. La consecuencia de la falta de mantenimiento es que las obras tienen solo un impacto transitorio: solo generan empleo mientras son construidas y como su tiempo de vida útil es corto (y menor al previsto), los beneficios desaparecen pronto. Se desaprovecha así el potencial de creación de puestos de trabajo adicionales al no organizar núcleos de mantenimiento —a cargo de los municipios o como microempresas comunitarias o privadas— y se limitan los beneficios de su uso a periodos muy cortos.

En cuarto lugar, visto lo anterior se levantan dudas respecto al impacto agregado y la eficacia de la focalización de la política social,

esto es, a considerar si los ingentes fondos de que dispuso el gobierno a través del Ministerio de la Presidencia, al que pertenecía FONCODES, llegaron a los pobres. Un estudio del Banco Mundial (citado por el FMI) sostiene que los programas sociales del Ministerio de la Presidencia tuvieron dificultades para llegar a los pobres. El estudio indica que solo 17% de los beneficios de los programas fueron a los pobres extremos, mientras que 48% fueron a los pobres y que 35% se filtraron a los no pobres. Entre las razones de este resultado se señala que estos programas tienen un sesgo urbano y debilidad en la focalización (IMF, 1998: 42-43).

Según el Informe del FMI citado antes, el gasto social total —incluyendo programas de alivio a la pobreza— como porcentaje del PBI se ha recuperado, pasando de 5.2% el PBI en 1992 a 8.2% en 1997, y el gasto en alivio de la pobreza se ha duplicado entre esos años. No obstante, continúa el Informe, el gasto público en salud y educación como porcentaje del PBI alcanzó el 4.8%, por debajo del promedio de América Latina. Tanto la relativamente baja presión tributaria como el fuerte pago de la deuda externa limitan el gasto social. El gasto público en salud y educación como porcentajes del gasto público se encontraban también por debajo del promedio de América Latina y entre los más bajos del hemisferio occidental con un 1.3% y un 3.5% del PBI en 1997, respectivamente. (IMF, 1998: p. 32-33). El Informe también da cuenta de que los sueldos de los maestros y del sector público cayeron entre 1989 y 1993 en 28%. Actualmente, solo 50% de los profesores de primaria tienen título y se concentran en Lima y Callao. Por ello, los profesores más calificados dejan las escuelas estatales o incluso la profesión de maestros.

En quinto lugar, varios especialistas concuerdan en la importancia y efectividad de los programas de donación de alimentos para la reducción de la pobreza. Para Francke, alrededor de 2 puntos porcentuales de la reducción de la pobreza —de cerca de 55% a inicios de la década de 1990 a 50% en 1997— se debieron al reparto de alimentos (Francke, 2000: p. 1). De igual manera, según Webb y Ventocilla:

Un factor que ha tenido gran importancia en la disminución de la extrema pobreza lo constituye la donación de alimentos efectuada por los programas

**Cuadro 5.10**  
**PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DE FONCODES**

AÑO	MONTO EN MILLONES DE USD	NIÑOS BENEFICIADOS	MONTO POR BENEFICIADO EN USD/AÑO
1993	4.8	237 mil	20.2
1999	50.0	2 millones	25.0

*Fuente:* El Comercio, en base a las declaraciones del Director Ejecutivo de FONCODES.

sociales [...] A nivel geográfico la región más favorecida es el área rural donde cerca del 65% de las familias han tenido acceso a este beneficio (Webb y Ventocilla, 1999: p. 257).

El director ejecutivo de FONCODES declaró en el año 2000 que se puso atención especial al Programa Social descentralizado de desayunos escolares para mejorar los niveles de alimentación y nutrición de escolares de 4 a 13 años de edad, y presentó cifras mostrando el aumento de la cobertura y la importancia del programa que significó 50 millones de dólares en 1999.

Es obvio que no se está diciendo que deben cesar los programas de desayunos escolares, sino que además de que son insuficientes, lo deseable es que una parte creciente de las familias pudiera cubrir su mayor gasto en alimentos. ¿Por qué no se elimina la cuota de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) que equivale en la actualidad al 50% del monto de este programa por beneficiado? ¿Por qué no se eliminan las tarifas o los pagos adicionales a los centros educativos o para las atenciones en salud? ¿Por qué el Estado no utiliza los ingresos por recaudación tributaria para hacer frente a esos gastos?

De manera preliminar, se puede concluir que la política de alivio a la pobreza durante la década de 1990 consistió en el cambio de la composición del gasto público social. Se redujo y mantuvo bajo el gasto social corriente y se privilegió el gasto en programas de alivio a la pobreza extrema y en la construcción de infraestructura social. Al reducir el gasto social corriente se obligó a las familias pobres a pagar cuotas y tarifas por una parte del costo de la educación y la salud públicas que deberían ser gratuitas y de calidad o, caso contrario, no

tener acceso alguno a tales servicios. Con los ahorros que hace el Estado del gasto corriente —al no mejorar los bajos sueldos de maestros, médicos, personal de salud—, éste hace frente a parte de los programas de alivio a la pobreza de manera focalizada y temporal y destina otra parte al pago de la deuda externa. Mientras se paga deuda se incurre en mayor endeudamiento para hacer obras y distribuir alimentos, no logrando reducir el nivel de endeudamiento externo.

# Anexo

**Cuadro A-5.1**

**PERÚ: EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE LA POBLACIÓN EN POBREZA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1985-1997 (PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL)**

ÁREA GEOGRÁFICA	NIVEL DE POBREZA TOTAL			NIVEL DE POBREZA EXTREMA		
	POBREZA TOTAL	VAR. % a/	ÍNDICE b/	POBREZA EXTREMA	VAR. % a/	ÍNDICE b/
<b>Nacional</b>						
1985	37.9			14.9		
1991 c/	57.4	8.6		26.8	13.3	
1994	53.4	-2.3		19.0	-9.7	
1997	50.7	-1.7		14.7	-7.5	
<b>Lima Metropolitana</b>						
1985	27.4		1.0	3.4		1.0
1991 c/	47.6	12.3	NA	10.1	32.8	NA
1994	42.4	-3.6	1.0	5.5	-15.2	1.0
1997	35.5	-5.4	1.0	2.4	-18.8	1.0
<b>Costa urbana resto</b>						
1985	42.1		1.5	11.1		3.3
1994	51.9	2.6	1.2	12.2	1.1	2.2
1997	58.3	4.1	1.6	7.6	-12.6	3.2
<b>Sierra urbana</b>						
1985	36.4		1.3	15.4		4.5
1994	51.6	4.6	1.2	14.6	-0.6	2.7
1997	37.7	-9.0	1.1	7.7	-15.8	3.2
<b>Selva urbana</b>						
1985	48.2		1.8	23.3		6.9
1994	43.0	-1.2	1.0	12.0	-5.4	2.2
1997	44.2	0.9	1.2	7.2	-13.3	3.0
<b>Costa rural</b>						
1985	50.0		1.8	26.6		7.8
1994	63.4	3.0	1.5	26.5	0.0	4.8
1997	52.8	-5.6	1.5	23.6	-3.6	9.8
<b>Sierra rural</b>						
1985	49.2		1.8	32.3		9.5
1994	64.7	3.5	1.5	37.7	1.9	6.9
1997	68.3	1.9	1.9	32.6	-4.5	13.6
<b>Selva rural</b>						
1985	68.0		2.5	43.9		12.9
1994	70.1	0.3	1.7	38.6	-1.3	7.0
1997	64.9	-2.5	1.8	36.4	-1.9	15.2

Fuente: Instituto Cuánto, 1999:258, para las ENNIV de 1991, 1994 y 1997 e INEI, 1988, e Instituto Cuánto, 1995, para ENNIV 1985-86.

a/ Variación promedio anual.

b/ Definido como la razón entre la tasa de pobreza de cada área geográfica y las de Lima que se toma como base de comparación (igual a 1).

c/ La ENNIV de 1991 no incluyó la Costa rural ni la Selva urbana y rural.

**Cuadro A-5.2**  
**LIMA: VARIACIÓN ANUAL DEL IPC Y DE LOS PRINCIPALES PRECIOS PÚBLICOS**  
**DE SERVICIOS Y COMBUSTIBLES, 1982 - 2002**

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30 M <sup>3</sup>	LUZ ELÉCTRICA 30 KWH	TELÉFONO PARTICULAR 150 LLDS.	PASAJE INTER. URBANO	GAS PROPANO 24 LB.	KEROSENE DOMÉSTICO LT.	GASOLINA 84 OCT. GLN.
Var. %								
1982-83	1.1	1.4	0.7	0.9	0.8	2.3	2.7	1.5
1983-84	1.1	2.7	1.7	1.1	1.2	1	1.1	1.1
1984-85	1.6	1.1	4	1.7	3.3	2.5	1.4	2.7
1985-86	0.8	0.7	0.3	0.4	0.5	0.3	0	0.4
1986-87	0.9	0.8	0.2	0.9	0.6	0.1	0.1	0.3
1987-88	6.7	2.8	2.4	3.1	7.8	3.3	5.9	5.4
1988-89	34	15.8	14.9	6.6	12.8	14.7	35.7	16.2
1989-90	74.8	132.4	389.7	419.3	87	190.6	195.3	116
1990-91	4.1	4.2	3	3.2	3.3	5	2.8	4.1
1991-92	0.7	0.8	1.4	0.9	1	0.9	0.7	0.5
1992-93	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.8	0.5	0.4
1993-94	0.2	0.6	1.6	1	0.3	0.3	0.2	0.3
1994-95	0.1	0.2	0.7	0.3	-0.2	0.1	0.1	0.1
1995-96	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
1996-97	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
1997-98	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.1	0	0
1998-99	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1999-00	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3
2000-01	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1
2001-02	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0

Ratio respecto al IPC

1982-83	1	1.2	0.6	0.8	0.7	2	2.4	1.3
1983-84	1	2.5	1.5	1	1.1	0.9	1	1
1982-84 a/	2	3.7	2.1	1.9	1.8	3	3.4	2.3
1984-85	1	0.6	2.4	1	1.9	1.5	0.8	1.6
1985-86	1	0.9	0.4	0.6	0.6	0.4	0	0.5
1986-87	1	1	0.3	1	0.6	0.1	0.1	0.4
1987-88	1	0.4	0.4	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8
1988-89	1	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	1	0.5
1984-89	5	3.4	3.8	3.3	4.7	2.9	2.9	3.7
1989-90	1	1.8	5.2	5.6	1.2	2.5	2.6	1.5
1990-91	1	1	0.7	0.8	0.8	1.2	0.7	1
1991-92	1	1.1	2	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7
1992-93	1	0.6	1.3	1.6	1	1.6	1	0.7
1993-94	1	2.5	6.7	4.1	1.3	1.2	0.9	1.1
1989-94	5	7	15.9	13.3	5.6	7.8	6.2	5
1994-95	1	1.8	5.9	2.7	-1.7	0.9	0.6	0.5
1995-96	1	1.8	1.1	1.8	0.9	0.8	0.9	1.2
1996-97	1	2.9	0.6	2.9	2.5	0.7	1.2	1.2
1997-98	1	3.7	1.0	2.7	1.3	-0.9	-0.1	0.0
1998-99	1	4.1	2.9	2.9	3.1	2.3	3.6	3.5
1994-99	5	14.3	11.5	13.0	6.1	3.8	6.2	6.4
1999-00	1	0.7	2.2	1.1	2.6	5.4	9.2	7.5
2000-01	1	4.7	-1.2	1.1	0.7	5.5	7.7	2.6
2001-02	1	9.1	-24.1	-19.1	0.0	-53.7	-12.3	3.1
1999-02	3	14.4	-23.1	-16.9	3.2	-42.8	4.6	13.3

Fuente: INEI - Compendios Estadísticos, 1994-95, p. 47 y 1997-98.

a/ Diferencia entre la suma de los ratios de las variaciones de precios o tarifas respecto a las del IPC y la suma de la variación del IPC respecto a sí mismo en cada periodo, i.e., 5 para los quinquenios.