

IV. Causas del empobrecimiento reciente¹

1. Introducción

Como consecuencia de la hiperinflación y las políticas de contención salarial la pobreza en el país se acrecentó en gran medida entre 1988 y 1989. Durante la década de 1990 el objetivo de la política salarial —impedir la recuperación de los ingresos reales— se ha mantenido, razón por la que la pobreza no se ha reducido. Ha sido, en cambio, atenuada de manera parcial y temporal como resultado de programas específicos denominados de “compensación social”.

A fines de la década de 1980 a la pobreza permanente —o por causas estructurales— se sumó la pobreza reciente, derivada de las políticas de estabilización llevadas a cabo desde 1988, esto es, antes del *shock* de agosto de 1990. Como consecuencia, al sumarse los nuevos pobres a los antiguos, más de la mitad de la población en el Perú acabó por debajo de la línea de la pobreza y un quinto en la extrema pobreza. El empobrecimiento ha sido uno de los mayores de la región.²

-
1. Este capítulo es una actualización de la ponencia, “Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú a fines de la década de 1980”, presentada —gracias a una invitación de CLACSO— en el Congreso de LASA de 2000, 15-18 de marzo, en Miami. Una versión preliminar (Verdera 2001) fue presentada en una reunión de CLACSO en México y publicada en un libro compilado por Alicia Ziccardi (2001) y editado por CLACSO.
 2. En el período 1993-1995, Perú tuvo la menor disponibilidad diaria de nutrientes por habitante en kilo-calorías y gramos, el mayor porcentaje de población con

No es solo que aumentó la pobreza, sino que hubo un cambio sustancial en la proporción entre pobres y no pobres.

El gran aumento de la pobreza en la década de 1980 se debe principalmente a los efectos de la combinación de las políticas macroeconómica y laboral sobre los ingresos de las familias, y a la reducción del gasto social, y no al comportamiento de las familias ni del mercado de trabajo como sostienen la gran mayoría de autores, como Escobal *et al.* (1998), Figueroa (1998) o Nunura (1993).³

Las causas del mayor empobrecimiento reciente en el Perú y de su persistencia son: i. La política pública de elevación de precios a partir de septiembre de 1988; ii. La política salarial que impidió que las remuneraciones nominales se reajusten en la misma proporción que los aumentos de los precios; iii. La política fiscal de recorte del gasto público social corriente, que trasladó parte del costo de los servicios de educación y salud a las familias; iv. La elevación de las tarifas de los servicios públicos y combustibles; v. La elevación de los impuestos indirectos y de los aportes que se deducen de los salarios de los trabajadores.⁴

Como consecuencia de estas medidas de política, las mejoras en la cobertura o en la posibilidad de acceder a servicios —como edu-

insuficiencia de alimentos (49% contra un promedio de 15% para América Latina) y el mayor porcentaje de población menor de 5 años con la menor relación estatura/edad (25.8% vs. un promedio regional de 17.9%) entre siete países de América Latina según estimaciones de la FAO (1998 y 1996), citados por Kilsztajn (1998).

3. “La pobreza está asociada al estancamiento macroeconómico experimentado en la década de los setenta y a la evolución y desempeño del gasto social” (MEF 2005: 16).
4. En el caso de la Argentina, “Los factores principales del crecimiento de la pobreza han sido la pérdida de ingresos de los individuos y las familias, los cambios en los precios relativos de nivel minorista y el aumento de la desigualdad del ingreso. Según el análisis del SIEMPRO, tanto en el periodo 1998-2001 como en 2001-2002, el factor más importante fue la caída del ingreso per cápita familiar, originado en la desocupación y la reducción de los salarios e ingresos de los autónomos [...]. A partir de 2001 [...] debido a la devaluación, los precios de la canasta de alimentos y de los demás bienes y servicios básicos subieron muy por encima del nivel general de precios minoristas. Las alteraciones de los precios relativos fueron, por esta razón, el segundo factor con más peso para explicar el alza de la pobreza en el periodo”. Sitio Web, Cambio Social, Argentina.

cación, salud, energía eléctrica, comunicaciones, agua potable, etc., que representarían un avance en el bienestar de las familias—, han sido contrarrestadas por los mayores pagos que se tiene que hacer por su uso, o incluso solo por el acceso potencial a ellos.

La tenencia de activos, su acrecentamiento, o su mayor o mejor uso por parte de los hogares podrían haber implicado en el mejor de los casos una ligera variación en la desigualdad en la distribución del ingreso y, a lo sumo, leves aumentos de los ingresos o del producto de los hogares en promedio. En consecuencia, mal podrían compensar la enorme caída de los ingresos reales derivada de la política macroeconómica de ajuste y estabilización.

El contenido de este capítulo es el siguiente. En la sección 2 se describe la evolución del PBI per cápita, los ingresos reales y la pobreza. En la sección 3, ajuste y pobreza, se presentan los argumentos centrales: el mayor empobrecimiento de la población en el Perú se ha debido a la evolución de la economía y, en particular, a la combinación de políticas macroeconómicas y laborales que se siguieron desde fines de la década de 1980, que siguen vigentes en la práctica y se refuerzan en la actualidad. A ellas se sumaron la política fiscal que redujo el gasto social corriente, y el aumento de los impuestos indirectos, dando prioridad desde 1990 al pago de la deuda externa. En síntesis, se sostiene que la causa de la mayor pobreza reciente radica en las políticas de ajuste que se llevaron a cabo entre septiembre de 1988 y abril de 1989 y en su continuidad en la década de 1990. En la sección 4 se presentan las evidencias sobre las causas del empobrecimiento reciente y de su persistencia, y en la sección 5, las conclusiones.

2. Tendencias de evolución del producto y los ingresos

a. Evolución del PBI per cápita

La evolución del PBI per cápita en el Perú muestra una larga etapa de ascenso desde 1950 hasta mediados de la década de 1970 y luego una fase de crisis y de prolongado estancamiento (véase el gráfico 4.1). La economía peruana vivió un período de gran crecimiento al impulso

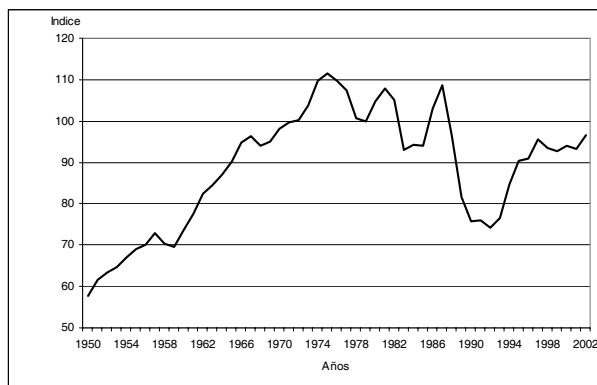
de la economía primaria de exportación, especialmente por los booms del cobre y de la harina de pescado a principios de la década de 1960. No obstante, la última fase de expansión se basó en el endeudamiento público externo y en el crecimiento industrial. El PBI per cápita creció a una tasa media anual de 2,5% y la inflación, para los estándares peruanos, fue relativamente baja, con un promedio de 10% anual (Dancourt, 1999: p. 51).

A mediados de la década de 1970 se produce un punto de quiebre en esta tendencia, iniciándose “una crisis de larga duración con ciclos violentos de recesión y auge [...], a principios de los años noventa el producto per cápita había retrocedido al nivel que tenía 30 años antes”. Además de la caída del producto, se vivió un período de muy alta inflación, que culminó en una hiperinflación en 1988-1990. Durante esos tres años, “el nivel de precios subió 39 veces por año (4,049% anual), mientras que el producto real per cápita sufrió una caída sin precedentes, de casi un tercio” (Dancourt, 1999: p. 51).

A partir de 1993 se observa una recuperación del producto per cápita, desde el bajo nivel que mostraba como resultado del ajuste llevado a cabo en 1988-1989 y del *shock* de agosto de 1990. El PBI per cápita aumentó a más de 3% anual y la inflación siguió una tendencia al descenso, llegando al 6% en 1998. Como señala Dancourt, “la palanca real que ha permitido el crecimiento económico durante 1993-1995 ha sido una enorme afluencia de capitales (de corto plazo y para privatizaciones) sin precedentes en los últimos 45 años” (Dancourt, 1999: p. 53).

Esta profunda y prolongada crisis de la economía peruana está a la base del empobrecimiento de la población. No obstante, sorprende que el crecimiento reciente del PBI real promedio per cápita no haya significado un aumento de los ingresos reales de los trabajadores, de manera que contribuya a reducir la pobreza de manera permanente. La creciente diferencia entre el producto medio real en franca recuperación y los ingresos reales de la población estancados, ha permitido reducir el déficit fiscal, acumular reservas internacionales netas, aumentar el ritmo y los montos de los pagos de la deuda externa e incrementar las ganancias de las grandes empresas.⁵

Gráfico 4.1
PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CÁPITA, 1950 - 2002
(ÍNDICE 1979 = 100)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Memorias.

Véase a continuación la contraparte de esa bonanza (para unos pocos), en la evolución de los ingresos y remuneraciones reales en Lima y, luego, en el aumento de la pobreza a nivel nacional. Esta evolución es consecuencia de las medidas de estabilización llevadas a cabo durante el gobierno del período 1985-1990, las mismas que provocaron la hiperinflación, afectando severamente los ingresos reales de los trabajadores.

b. *Evolución del ingreso y las remuneraciones reales en Lima*

El nivel anual del índice del ingreso real por trabajo (promedio mensual) en Lima Metropolitana muestra una impresionante caída, de 67.3 puntos en solo dos años, entre 1987 y 1989 (cuadro 4.1 y gráfico 4.2).⁶ En ese mismo corto período, los sueldos reales se redujeron en 68.5 puntos y los salarios reales en 56.9 puntos.

5. No en vano la revista *The Economist* coloca a la economía peruana entre las promisorias economías emergentes.

6. La información corresponde a todos los trabajadores y proviene de las Encuestas de hogares del Ministerio de Trabajo hasta 1995 y del INEI para 1996 y 1997. La

Cuadro 4.1

LIMA: INGRESO MENSUAL PROMEDIO Y REMUNERACIONES REALES, 1979-2002 a/
(NUEVOS SOLES CONSTANTES DE 1994)

AÑOS	INGRESOS MENSUALES		SUELDOS b/		SALARIOS	
	REALES	ÍNDICE	REALES	ÍNDICE	REALES	ÍNDICE
1979	1,379.1	88.4	1,859.7	83.0	1,103.9	96.0
1980	1,327.6	85.1	1,512.4	67.5	1,133.8	98.6
1981	1,497.7	96.0	1,875.3	83.7	1,267.2	110.2
1982	1,617.8	103.7	2,018.7	90.1	1,450.0	126.1
1983	1,617.8	103.7	1,909.0	85.2	1,064.8	92.6
1984	1,502.3	96.3	2,238.3	99.9	1,092.4	95.0
1986	1,438.4	92.2	2,081.5	92.9	1,029.2	89.5
1987	1,560.1	100.0	2,240.6	100.0	1,149.9	100.0
1989	510.3	32.7	660.0	29.5	462.6	40.2
1991	530.3	34.0	710.7	31.7	431.8	37.5
1992	495.5	31.8	793.4	35.4	389.0	33.8
1993	474.1	30.4	663.4	29.6	382.6	33.3
1994	523.7	33.6	782.0	34.9	385.6	33.5
1995	571.5	36.6	858.6	38.3	427.1	37.1
1996	521.8	33.4	653.9	29.2	452.3	39.3
1997	700.6	44.9	916.7	40.9	467.6	40.7
1998	795.0	51.0	956.0	42.7	483.9	42.1
1999	852.7	54.7	1,005.5	44.9	400.8	34.9
2000	766.1	49.1	920.4	41.1	424.4	36.9
2001	805.5	51.6	921.6	41.1	457.2	39.8
2002	777.2	49.8	953.4	42.6	393.5	34.2

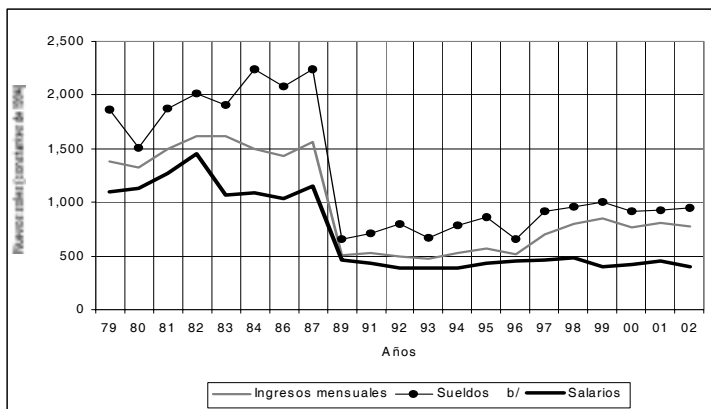
Fuente: MTPS-DNEFP, Encuestas de Hogares.

a/ En 1979 a 1984 en soles, 1986 en intis, 1987 y 1989 en miles de intis; de 1991 a 1997 en nuevos soles. En 1985 y 1988 no se realizaron las encuestas. Se descartó el dato para 1990, puesto que el período de la encuesta coincidió con el shock de precios.

b/ Excluye ejecutivos.

fuentes alternativa, la Encuesta de establecimientos, que recaba la información de sueldos y salarios para establecimientos de 10 y más trabajadores, presenta cambios de metodología —especialmente en 1986— y pérdidas de la muestra de

Gráfico 4.2
LIMA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS, SUELDOS Y SALARIOS
 REALES MENSUALES PROMEDIO, 1979 - 2002



La evolución del ingreso y las remuneraciones puede separarse en cuatro fases. La primera es de ascenso, especialmente, entre 1970 y 1976 y entre 1980 y 1982, recogiendo la expansión del PBI per cápita que se observa en el gráfico 4.1. En la segunda fase se produce una primera caída del ingreso real promedio con la recesión de 1983 y una ligera recuperación en 1987. Después, en un tercer momento, se observa la gran caída del ingreso real que provocó el empobrecimiento de una gran parte de la población de Lima y del país. Entre 1987 y 1989 el ingreso real promedio cayó a menos de un tercio, de un nivel de 1,560 soles a 510 soles (cuadro 4.1, a precios de 1994).⁷ Finalmente, en una cuarta fase que corresponde al período posterior al *shock* de precios de agosto de 1990, el nivel del ingreso real promedio

empresas —en 1994 y 1995 a raíz del ajuste de 1991— que afectaron la estructura de la muestra y que imposibilitan establecer una serie confiable (véase Verdura 1995b). En todo caso, la evolución de los sueldos y salarios según la Encuesta de establecimientos resulta bastante similar a la que proviene de la Encuesta de Hogares.

7. No se efectuaron encuestas de hogares en 1985 y en 1988.

se mantiene prácticamente estancado hasta la actualidad (gráfico 4.2). No se vislumbra ninguna posibilidad de que se recupere —siquiera parcialmente o con alguna significación— el nivel previo a la hiperinflación.

Como señalamos en la sección anterior, llama la atención que la recuperación del producto real per cápita a partir de 1993 no se refleje en un aumento similar, o siquiera en un aumento, en el ingreso real promedio. El nivel del ingreso real promedio de 2002 es ligeramente mayor para ingresos y sueldos reales promedio, pero incluso menor para los salarios reales que los de 1989, esto es, al muy bajo nivel al que descendieron después de la hiperinflación de 1988-1989.

En la medida que un porcentaje creciente de la fuerza laboral de Lima corresponde a trabajadores independientes o no asalariados, podría pensarse que la caída del ingreso real promedio se debió a la evolución de los ingresos de los trabajadores no asalariados. Al observar —en el gráfico 4.2— la evolución del ingreso real promedio por trabajo notamos que, con variantes, el patrón de evolución es el mismo que el de los sueldos reales de los empleados y los salarios reales de los obreros. Si el ingreso real promedio cayó 3 veces entre 1987 y 1989, la caída de los sueldos reales fue ligeramente mayor, 3.2 veces, mientras que la menor caída, a partir de un nivel inicial más bajo, correspondió a los salarios en 2.3 veces.⁸

Una consecuencia de esta evolución es la previsible reducción de la desigualdad o dispersión en la distribución de los ingresos por trabajo, en la medida que se produce una compresión —hacia abajo— de la estructura salarial. Con ello, el aumento de la proporción y el número de trabajadores que perciben un ingreso por debajo de una norma mínima de ingresos resulta espectacular: el subempleo por ingresos en Lima se incrementó de 22.4% en 1987 a 59.8% en 1989.⁹

8. Los sueldos de los ejecutivos, que no consignamos en el cuadro 4.1 por su comparativamente reducido número, se redujeron en 2.7 veces.

9. Según la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo el aumento fue de 30.8% en 1987 a 72.9% en 1989. Estas cifras sobrestiman el subempleo por ingresos pues encontramos que esta medición del subempleo por ingresos abarcaba al subempleo por duración o tiempo. Una vez separado éste último, el subempleo por ingresos es el que señalamos en el texto. Véase al respecto Verdera, 1995a: pp. 3-5.

No está de más poner énfasis en que la reducción del ingreso real se debió —en primera instancia— a la hiperinflación y la política de contención salarial, y no a cambios en la operación del mercado de trabajo, digamos a una caída en la demanda por efecto de la recesión, o a un gran aumento de la oferta de trabajo o a cambios en la productividad del trabajo. Si la causa del empobrecimiento es una medida de política, digamos una variable institucional que actúa en un período de tiempo corto, no son aceptables argumentos como los que, por ejemplo, señala Figueroa:

El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de su efecto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo. Si el efecto es de expansión, la nueva solución en el mercado laboral será con mayor salario real y mayor empleo. [...] Si el efecto es de contracción de la curva de demanda, el efecto será a la inversa (Figueroa, 1998: p. 12).

También llama la atención el argumento esbozado por Hentschel (1999) en el Informe del Banco Mundial sobre Pobreza y Desarrollo. De una parte señala que se puede observar la contracción de los salarios reales debido a la hiperinflación en 1990 —en verdad en 1987-1989 como se verá— y, de otra, que los salarios reales se han mantenido constantes desde 1991, tendencia que estaría “íntimamente relacionada a la evolución de la productividad a nivel nacional” (Hentschel, 1999: 48). Sobre esta interpretación se puede resaltar tres puntos: i. Se acepta que la hiperinflación es la causa de la contracción salarial y, no obstante, se propone que para que los salarios reales puedan recuperarse es necesario que aumente la productividad. No existe simetría en esta argumentación, pues se acepta que la causa de la enorme caída de los salarios reales es la hiperinflación —no la caída en la productividad— y se pone como requerimiento que aumente la productividad para que los salarios puedan recuperarse; ii. El PBI per cápita real, que puede tomarse como *proxy* de productividad, si la PEA ocupada aumenta igual que la población, aumentó sin que subieran los salarios reales, como hemos comentado más arriba; y, iii. Los salarios reales no se recuperan del nivel de 1989, y no del de 1991. La diferencia

entre el crecimiento del PBI real per cápita en 1993-1994 y los salarios reales constantes “desde 1991” fue a ganancias.¹⁰

c. *Aumento de la tasa de pobreza*

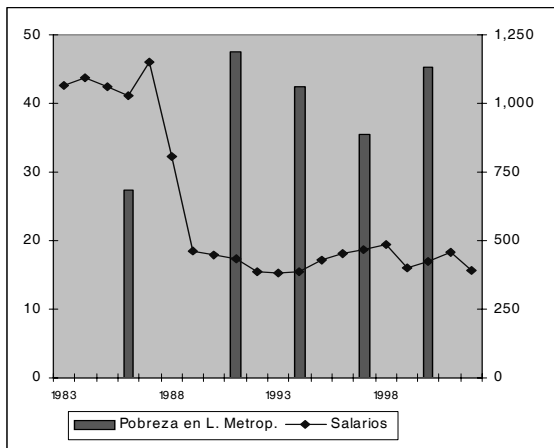
La evolución negativa del producto real per cápita y de los ingresos y remuneraciones reales se expresa en la evolución de la tasa de pobreza. El resultado de la caída de las remuneraciones reales es que a la gran pobreza ya existente en el país en 1986, se sumó un mayor empobrecimiento dos años más tarde como consecuencia de la hiperinflación. Al comparar los porcentajes de pobreza e indigencia en diez países de América Latina, la CEPAL incluye estimados de los porcentajes de hogares pobres en el Perú en 1986 por grandes áreas geográficas. La tasa de pobreza era de 37% en Lima, 53% en el resto urbano y 64% en el área rural, siendo —entre esos 10 países— solo superado por Guatemala (Lagos y Arriagada, 1998: 67).

Corroborando las cifras anteriores sobre la caída de los ingresos reales, se observa que la incidencia de la pobreza se acrecentó en gran proporción entre 1985-86 y 1991, período que abarca los años de la hiperinflación. En el caso de Lima Metropolitana la tasa de pobreza aumentó de 27.4% a 47.6% y, a nivel nacional, de 37.9% a 57.4% (véase el cuadro A-IV.1 de este capítulo).¹¹

En la primera mitad de la década de 1990, por una combinación de desinflación y de políticas de alivio a la pobreza, se empezó a observar, según las ENNIV, un ligero descenso en las tasas de pobreza

-
10. Esta visión peculiar de la relación entre salarios reales y productividad impregna los informes del BM. En ellos no se da prioridad a la recuperación de los ingresos vía la política salarial porque significaría intervenir en el mercado de trabajo. La recuperación llegaría como resultado del aumento de la productividad, derivadas de las mejoras en educación y salud, las que serían consecuencias de largo plazo de la inversión en programas sociales.
 11. En 1991 no fue recabada la información para las áreas rurales de costa y selva, así como para tres departamentos de la sierra sur, de elevada pobreza, debido a que esos departamentos y otras zonas rurales fueron declaradas de emergencia por la presencia de grupos armados.

Gráfico 4.3
LIMA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA Y LOS SALARIOS REALES, 1983-2002
 (A PRECIOS CONSTANTES DE 1994)



promedio —medidas en 1994 y 1997— respecto a 1991 en Lima Metropolitana (gráfico 4.3).¹²

El punto central a destacar es que el nivel de la tasa de pobreza de Lima Metropolitana de acuerdo a las ENNIV se situó en un nivel muy elevado. Los salarios reales, aún con pequeños reajustes, mostraron una relación inversa respecto a la evolución de la tasa de pobreza. Con todo se debe señalar que esta relación se da entre caída de los salarios reales *para los obreros* con el aumento de la tasa de pobreza *para la población* de Lima Metropolitana entre 1983 y el 2002 (gráfico 4.3).

Esta relación inversa coincide con la evolución del porcentaje de pobres —ya mostrado en el capítulo II— que aumentó en 73.7% o 20 puntos porcentuales entre 1985 y 1991, se mantuvo en 42.4% en 1994, para disminuir a 35.5% en 1997. Luego volverá a elevarse con la nueva caída salarial. Llama la atención que la recuperación en los

12. Esta reducción de la pobreza no se registró en todas las áreas geográficas. Véase el cuadro A-IV.1 del anexo de este capítulo.

salarios reales promedio en Lima entre 1994 y 1997 no sea de magnitud similar a la aparente reducción de la pobreza.

En síntesis, sea que se tome en cuenta la evolución del PBI real per cápita, los ingresos reales y las remuneraciones o los estimados del porcentaje de población pobre, en todos los casos se registra un drástico aumento de la pobreza entre 1987 y 1989 según las encuestas de hogares en Lima, o entre 1985 y 1991 según las ENNIV. Además, los bajos ingresos reales actuales se encuentran lejos de recuperar los niveles de 1985-1986.

3. Ajuste y pobreza

La responsabilidad del ajuste estructural en el agravamiento de la pobreza ha sido señalada —como se vio en el capítulo I— específicamente por Stewart (1995) y Sheahan (1999). Ambos examinan la relación entre las políticas de ajuste y la pobreza durante las décadas de 1980 y 1990, centrándose la primera en las regiones en las que la pobreza se ha acrecentado más, África y América Latina, regiones en las que no se pudo lograr un ajuste con protección de la población pobre, y el segundo en Perú. Stewart se ocupa del efecto del ajuste en el tiempo, pues la idea de que un apoyo temporal frente al ajuste era todo lo que se requería al inicio del mismo ya no es sostenible: el ajuste afectó el bienestar inmediato de cientos de millones así como también su potencial para la actividad productiva futura (Stewart, 1995: 1).

La política de ajuste se llevó a cabo porque existían grandes déficit a inicios de la década de 1980, especialmente por la aguda crisis de balanza de pagos o falta de divisas. No obstante, el ajuste llevó a un alarmante e inaceptable deterioro de las condiciones de vida en algunos países que se ajustaron, lo que significa que las políticas no fueron satisfactorias y que se requerían mejores alternativas. Más aún, señala Stewart, el hecho de que algunos países hayan tenido éxito en proteger a su población pobre durante el ajuste sugiere que el deterioro observado en otros países no solo no habría sido inevitable sino que podría haberse obviado (Stewart, 1995: 2).

Los estudios sobre la pobreza generalmente no toman en cuenta el impacto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza esto es, sobre los ingresos reales y el gasto de las familias. Una excepción la constituye un ensayo Iguíñiz en el que se propone distinguir “[...] entre los tradicionales factores estructurales de las desigualdades latinoamericanas y aquellos (factores) que explican en gran medida la profundización de la pobreza registrada en la década de los ochenta”. (Iguíñiz 1994: 26). Entre estos últimos señalará a la inflación “correctiva” y el deterioro salarial, la intervención del Estado para asegurarse que los salarios se rezagan y el aumento drástico de los precios y tarifas públicas (Iguíñiz 1994: 49-50). En este capítulo se busca desarrollar más los argumentos de Stewart (1995), Sheahan (1999) e Iguíñiz (1994).

El resto de autores hacen referencias al contexto o entorno macroeconómico sin tener en cuenta sus efectos o su relación directa sobre la pobreza, la misma que se explicaría, sea por la operación del mercado de trabajo (Figueroa, 1998: 12; Flores, 1998: 388; Díaz, 1999: 9-10), o sea por el comportamiento de las familias (Escobal *et al.*, 1998: 38).

En este texto nos ocupamos no de las causas de los déficit, esto es, de las causas del déficit en la balanza en cuenta corriente o del déficit fiscal, sino en cómo el ajuste condujo al empobrecimiento de la población. El trabajo de Stewart (1995) pone el énfasis precisamente, en cómo el ajuste estructural es una causa directa del mayor empobrecimiento.

En el esquema 4.1 presentamos las causas del agravamiento reciente de la pobreza y la secuencia que va desde una esquemática visión de la evolución macroeconómica hasta el resultado final de las medidas de ajuste y sus efectos sobre la pobreza. Los aspectos señalados se encuentran estrechamente interrelacionados. Aquellos en los que las medidas de política actúan directamente son la política de precios, la política de contención salarial, la reducción del gasto público social corriente y el aumento de las tarifas de los servicios públicos, los impuestos indirectos y los aportes que se deducen de las remuneraciones de los trabajadores. En lo que sigue de este capítulo se trata de cada uno de estos aspectos.

Esquema 4.1
CAUSAS DEL AGRAVAMIENTO DE LA POBREZA ORIGINADAS
EN LA POLÍTICA DE AJUSTE MACROECONÓMICO

RESULTADOS MACROECONÓMICOS	MEDIDAS	EFFECTOS SOBREPOBREZA	RESULTADO FINAL
Caída del PBI / <i>per cápita</i>	- Reducción del “exceso” de demanda en mercado de bienes - Alta tasa de interés	- Reducción de consumo - Endeudamiento de las familias	- Estancamiento, salvo recuperaciones por causas exógenas
Aceleración de la inflación	- <i>Shock</i> de precios públicos - Atraso cambiario	- Aumento del gasto en bienes de demanda rígida (educación, salud, tarifas)	<i>Se reducen:</i> - Los sueldos y salarios reales - El ingreso por trabajo de independientes - El gasto público social corriente real - Pensiones reales
Caída de remuneraciones e ingresos reales	Contención salarial vía: - Control de reajustes - Prohibición de indexación	- Remuneraciones e ingresos nominales por trabajo se rezagan de la inflación	
Déficit público Aumenta	- Reducción del déficit mediante la reducción de gasto público social corriente real - Aumento de los impuestos indirectos, aportes y cobros por servicios públicos sociales - Reducción de las pensiones reales	- Reducción del consumo de bienes necesarios (alimentos, etc.) - Disminución de la prestación y de la calidad de los servicios públicos sociales (educación, salud, seguridad)	<i>Aumentan:</i> - El porcentaje de gasto familiar en pagos de servicios sociales (educación, salud) y públicos (luz, teléfono) - Cobros por servicios públicos sociales (educación, salud) - El porcentaje del pago de impuestos indirectos en el consumo
Deuda externa Aumenta	- Compromiso de pago y aumento de deuda - Aumento del servicio de deuda como % del presupuesto público	- Reducción del gasto público social, parcialmente compensado con nueva mayor deuda	
Déficit del sector externo aumenta	- Apertura y entrada de capital extranjero - Se mantiene el déficit en cuenta corriente	- Aumento de utilidades por mayores tarifas de servicios públicos	

Fuente: Elaboración propia.

El resultado final, consecuencia del conjunto de resultados macroeconómicos, es una reducción drástica de las remuneraciones e ingresos reales por trabajo, los denominados ingresos primarios¹³ y, en el conjunto, una reducción aún mayor del ingreso social total de las personas.

Siguiendo a Stewart (1995), se pueden separar los ingresos de los trabajadores en dos categorías: los ingresos primarios, que corresponden a la retribución que perciben por su trabajo, y los ingresos secundarios, que resultan del ingreso neto que perciben en su relación con el Estado, esto es, de la diferencia entre los pagos que efectúan al Estado, (impuestos y aportes), y los ingresos y beneficios o prestaciones que reciben del Estado (educación y salud pública gratuitas, alimentos donados, seguridad y pensiones).¹⁴ Las dos políticas que afectarán el bienestar de la población lo harán a través de su impacto en los ingresos primarios o ingresos reales por trabajo a través de la política de estabilización de precios y la política de contención salarial, y en los secundarios, a través de la política fiscal, tanto en materia de gasto público como de recaudación tributaria (Stewart, 1995: 9-11)

a. *Política de estabilización*

Los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos llevaron a los países a acercarse al FMI y al Banco Mundial por préstamos. La aprobación de los programas de ambas instituciones concediendo los préstamos fue condicionada a que los países introduzcan cambios en sus políticas, convirtiéndolas en políticas de estabilización drásticas o de “ajuste” (Stewart 1995: 5-6). O como lo señala Iguíñiz, los gobiernos compartían el diagnóstico según el cual para estabilizar la economía y generar fondos para el pago de la deuda externa debía reducirse el nivel de actividad y la capacidad adquisitiva de las remuneraciones (Iguíñiz 1994: 47-48).

13. Los ingresos primarios incluyen los ingresos en especie (autoconsumo), pero no los ingresos derivados de la propiedad (rentas) o de su uso productivo.

14. Prescindimos de las transferencias privadas (remesas, ayudas familiares), las mismas que generalmente no están registradas o lo están solo parcialmente.

El ajuste en el Perú tuvo dos etapas. La primera, que generalmente no es tomada en cuenta como parte del ajuste, corresponde a los años 1988-1989 en los que se redujo radicalmente la capacidad de consumo así como también el gasto público social corriente. La segunda, que es la que se toma normalmente como “el ajuste”, esto es, el ajuste a partir del *shock* de precios de agosto de 1990, consistió básicamente en controlar la inflación mediante una gran elevación del nivel de precios por una sola vez y en la eliminación del déficit fiscal, mediante una nueva reducción del gasto público y el aumento de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, se contrajo la oferta de dinero y se estableció un control estricto de la emisión monetaria.

Al inicio de la segunda fase del ajuste los organismos financieros internacionales observaban la pobreza solamente como un asunto interno de los países en lo que tenían poco que contribuir. Al pasar los años de ajuste la pobreza fue aumentando agudamente en muchos países mientras que el gasto social fue reducido, llevando a una desaceleración en la mejora de los indicadores de desarrollo humano y un empeoramiento en algunos casos. Por ello, el Banco Mundial empezó a pedir que los informes sobre los países incluyesen una breve descripción y evaluación del impacto social de los programas de ajuste, mientras que los informes del presidente del Banco —apoyando los programas de ajuste— pusieron atención especial a su impacto de corto plazo en los pobres urbanos y rurales, así como en las medidas para aliviar sus efectos negativos (Stewart 1995: 7). Nótese que la atención se pone en el impacto “social” del ajuste, no en el impacto económico sobre los salarios ni mucho menos en la política laboral.

b. Política fiscal

También se deja de lado el problema fiscal estructural, esto es, la discusión central sobre el papel de la política fiscal en el desarrollo, con temas como la regresividad (o progresividad o neutralidad) de la estructura tributaria y del gasto público, la falta de cobertura de los servicios sociales públicos y la evasión tributaria. Aquí interesa esbo-

zar, aún de manera muy esquemática, cómo la política fiscal agravó —agrava— el empobrecimiento, en lugar de aliviarlo. En el período de la hiperinflación, la contracción de los ingresos reales y la falta de indexación de los ingresos tributarios, en general, condujeron a una radical reducción de los ingresos fiscales. Si a ello se suma el mayor peso del pago del servicio de la deuda externa —especialmente durante la década de 1990— se llega a la crisis fiscal, que a su vez llevó a una reducción drástica del gasto público social corriente.

La relación entre crisis fiscal e hiperinflación es compleja. La reducción del gasto público social corriente y la continuidad en la prestación de los servicios públicos a costa —total o parcial— de los usuarios afecta a la población de tres maneras: i. Al reducirse el gasto social real corriente en los servicios sociales públicos, con la congelación de los sueldos de maestros y trabajadores de la salud, se reduce su cobertura —los días de clase o los horarios de atención— y sobre todo su calidad; ii. Al empezarse a cobrar o aumentar los cobros por estos servicios suben sus precios y con ellos el nivel general de precios, disminuyendo el poder adquisitivo de las familias; y iii. La gran mayoría de familias con hijos en edad escolar o con alguno de sus miembros enfermo, se ven obligadas a destinar una mayor parte de su gasto familiar a cubrir los mayores gastos en educación y salud, a costa de la alimentación y otras necesidades.

El efecto de la política de gasto fiscal sobre el ingreso social o total de las familias es doble. A la vez que se reduce el gasto público social corriente real per cápita —ingreso en servicios que las familias dejan de percibir—, se incrementa el gasto de las familias para proveerse de esos servicios. Por ello, a la reducción del ingreso real por trabajo o ingreso primario se añade la reducción del gasto público social real y el aumento del gasto familiar en servicios sociales, con lo que la disminución del ingreso “social” real o total es aún mayor. Esto lleva a que se desvíen ingresos destinados a otros gastos de la familia, reduciéndose el monto disponible para el gasto en alimentos y a un mayor empobrecimiento en esos términos. La drástica reducción del gasto público social real lleva al aumento del gasto social privado, parcialmente compensatorio de la reducción sufrida.

Esquema 4.2
EFFECTO DEL AJUSTE EN EL INGRESO FAMILIAR TOTAL O SOCIAL
(EN TÉRMINOS REALES)

	SIGNO ESPERADO	INGRESO/GASTO	TIPO DE INGRESO/GASTO	SIGNO EFECTIVO
Ingreso total	= o +	Ingreso por trabajo	Primario	-
Saldo negativo para familias	+	Gasto público social en servicios	Secundario	-
	-	Gasto de familias en servicios sociales	Secundario	+
	-	Pagos por tarifas por servicios públicos	Secundario	+
Saldo negativo para familias	+	Pensiones a jubilados	Secundario	-
	-	Impuestos indirectos (IGV y consumo)	Secundario	+
	-	Aportes deducidos a trabajadores	Secundario	+

Finalmente, en la medida que los ingresos y las remuneraciones reales que se registran en las encuestas se expresan en términos brutos, se debe tomar en cuenta las deducciones por mayores impuestos al consumo, mayores tarifas de los servicios públicos y mayores aportes en el caso de los trabajadores en planilla, cubiertos por la seguridad social o formales.

4. Evidencias de las causas del agravamiento de la pobreza

Como se ha mostrado, la expansión del producto per cápita se frenó a mediados de la década de 1970, iniciándose su caída. En este marco se produjo una fuerte recesión en 1982-1983, intentándose a partir de 1985 una reactivación rápida de la actividad económica. Esta reactivación se realizó sobre bases artificiales o endeble, llegándose a fines de 1987 con una severa crisis que llevó a una primera devaluación en diciembre de ese año, y a poner en práctica un severo programa de estabilización a partir de septiembre de 1988.

Una de las paradojas del caso peruano es que buena parte del ajuste estabilizador —si no casi todo— fue hecho antes del *shock* de

agosto de 1990. Lo que se hizo después fue mantener o acentuar las condiciones establecidas por el ajuste. La hiperinflación fue precisamente el principal mecanismo que condujo a la reducción de los ingresos reales por trabajo y, de esta manera, además de frenar una fuente de presión inflacionaria, contribuyó a estabilizar los precios con elevados márgenes de ganancia para las empresas que enfrentaban una demanda inelástica.¹⁵ La diferencia entre la hiperinflación de 1988-1989 y el *shock* de 1990, es que después del primer proceso las remuneraciones e ingresos reales nunca recuperaron sus niveles anteriores, mientras que con el *shock* de 1990 volvieron a caer aún más, para solo recuperar luego los bajos niveles previos a esa medida.

El propósito de esta sección es evaluar cómo diversos instrumentos de la política macroeconómica condujeron al empobrecimiento entre 1988 y 1989. Se empieza con la política de precios.

a. *Política de precios (y pérdida de ingresos reales)*

El programa de estabilización de fines de la década de 1980 —siendo fallido— significó una fuerte elevación mensual del nivel promedio de los precios al consumidor, la misma que ocurrió entre septiembre de 1988 y abril de 1989. Fueron ocho meses en los que se implementó un programa estabilizador con sucesivas fuertes alzas de los precios controlados anunciadas por el gobierno. De esta manera se desató la hiperinflación y, simultáneamente, se practicó la contención a la recuperación de las remuneraciones. La consecuencia inmediata, en esos ocho meses, fue la gran reducción de los ingresos reales por trabajo, tal como se ha presentado en la sección anterior.¹⁶

15. Según varias/os autores/as, entre ellas, Canales, 1993: 38, no se llegó a producir una hiperinflación porque no se llegó a consolidar una dolarización total durante el segundo sub-período del gobierno de A. García. Tan solo se vivió una dolarización de precios importante y, por ello sostiene, se trató de un régimen de alta inflación. Frenkel establece otro criterio para dilucidar esto, sostendrá que “La sustitución de las prácticas de indexación y pago es el proceso de tránsito de la inflación a la hiperinflación” (Frenkel, 1988: iii).

16. “Pero en 1988 comenzaron a contraerse nuevamente (los salarios reales de la región) a causa de procesos inflacionarios por los que atravesaban países como

Debemos insistir en que el empobrecimiento se produjo por la política de estabilización previa al ajuste estructural de agosto de 1990. En tal sentido resulta inexacta la apreciación de Escobal *et al.* en el sentido que la tasa de pobreza “[...] se incrementa dramáticamente hacia 1991, luego de tres años de caída del producto y en plena implementación de un drástico programa de estabilización macroeconómica” (Escobal *et al.*, 1998: 7).¹⁷ El incremento dramático de la pobreza ocurrió entre fines de 1988 e inicios de 1989. Como hemos señalado la hiperinflación se originó en septiembre de 1988 y concluye en abril de 1989 y la enorme caída en los ingresos reales fue en ese período y no otro. El *shock* de agosto de 1990 no fue parte de un proceso hiperinflacionario sino al contrario, una gran elevación de precios por una sola vez, paralela a la reducción del gasto fiscal y a una severa restricción monetaria, para acabar con la hiperinflación o alta inflación. Además, el año de mayor caída del producto fue 1992 y no 1991.

Una apreciación distinta es la de Figueroa al evaluar el desempeño del quinquenio del gobierno de 1985 a 1990, y compararlo al de 1991 a 1996. Este autor sostiene que: “La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno”. (Figueroa, 1998: 19).¹⁸ Esto es también

Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, *entre otros*” (subrayado nuestro) (Lagos y Arraigada, 1998: 22).

17. También resulta parcialmente inexacta la apreciación de Escobal *et al.*: “Las políticas populistas del gobierno de García habían llevado a un total desequilibrio en las cuentas macroeconómicas y generaron un proceso hiperinflacionario entre 1989 y 1990. De otro lado, 1991, fue el año más bajo en términos de producto e ingreso nacional desde 1975. La caída de los ingresos fueron el principal determinante del aumento en las tasas de pobreza [...]” (subrayado nuestro) (Escobal *et al.*, 1998: 16).
18. En su lectura de las cifras de esos años Figueroa (1998:19) encuentra que “La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno (el del presidente Fujimori, de 1991 a 1996). Si se toma el período 1985-1990 como correspondiente al del gobierno de García y el de 1991-1996 al de Fujimori, la media anual del PBI per cápita del segundo período es 11% inferior comparado a la del primer período”. Esta interpretación de promedios de períodos de cinco años de gobierno impide ver que la drástica reducción del ingreso real, esto es, el empobrecimiento, se produjo entre 1987 y 1989.

inexacto: el empobrecimiento se produjo entre 1988 y 1989. El resultado del gobierno de 1991 a 1996 fue que se mantuvo a la población en pobreza, no que se la aumentó.

Las *Memorias* del BCRP de 1988 y 1989 *reconocen* que la inflación se aceleró como consecuencia de medidas gubernamentales. Para 1988 se sostiene:

La persistencia de los desequilibrios llevó a la adopción de nuevas medidas en los meses de setiembre y noviembre, acelerándose fuertemente el proceso inflacionario, Así mientras que la inflación de los primeros ocho meses alcanzó 243 por ciento, en el período setiembre-diciembre (de 1988) la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor fue de 431.4 por ciento (BCRP 1989: 19).

En la *Memoria* de 1989 se indica que:

En los primeros cuatro meses del año la tasa promedio anual fue de 45.1 por ciento reduciéndose en el período mayo-diciembre a 26.3 por ciento [...] Estos dos períodos, marcadamente diferentes, estuvieron determinados mayormente por el grado de reajuste de los precios de los productos controlados. Así, mientras que de enero a abril se decretó importantes incrementos en los precios de los productos controlados, especialmente en alimentos y combustibles, a partir de mayo disminuyó el ritmo de reajustes oficiales (BCRP 1990: 17).

i. Evolución de los precios promedio

En el cuadro 4.2 presentamos, en la primera columna, la variación anual promedio de los precios para Lima Metropolitana (del IPC) entre 1980 y 2001. Descomponemos la variación por semestres entre 1988 y 1990 para que se pueda percibir el mayor aumento entre el segundo semestre de 1988 y el primer semestre de 1990. El efecto acumulado de esos dos semestres fue de 5.836%. El gran incremento de precios fue distribuido en ocho meses, impidiéndose el reajuste paralelo o posterior de los ingresos nominales. En cambio, la gran alza de los precios en ocasión del *shock* de 1990 se produjo en un solo mes y simultáneamente se reajustaron los salarios mínimos, de manera que

Cuadro 4.2
LIMA: RATIO DE LAS VARIACIONES DE GRANDES GRUPOS DE CONSUMO
RESPECTO A LA VARIACIÓN DEL IPC, 1980 – 2002

AÑOS	ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS	RATIOS (IPC = 1)		
		ALIMENTOS Y BEBIDAS a/	VESTIDO Y CALZADO	ALQUILER, VIVIENDA, ENERGÍA ELÉCTRICA
1980	60.80	0.94	1.34	0.71
1981	72.70	0.94	0.69	0.96
1982	72.90	0.99	0.65	1.01
1983	125.10	1.09	0.61	1.00
1984	111.50	0.92	1.10	1.00
1985	158.30	0.97	1.08	0.69
1986	62.90	0.96	1.84	0.47
1987	114.50	0.79	0.91	0.58
1988	1722.30	0.85	1.27	0.71
88-I	115.30	0.82	1.59	0.71
88-II	746.50	0.94	0.95	0.85
1989	2775.30	0.85	1.00	0.67
89-I	601.20	0.69	0.76	0.82
89-II	310.00	1.22	1.34	0.75
1990	7649.70	0.91	0.78	1.72
90-I	484.40	0.82	1.02	1.20
90-II	1226.00	1.08	0.75	1.51
1991	139.20	0.74	0.79	2.62
1992	56.70	1.03	0.65	0.89
1993	39.50	0.91	0.95	1.09
1994	15.40	0.79	1.21	1.81
1995	10.20	0.94	1.16	1.38
1996	11.55	1.05	0.78	1.10
1997	8.55	0.83	0.87	0.97
1998	7.25	1.14	0.77	0.43
1999	3.47	-0.08	2.12	3.25
2000	3.76	0.19	0.92	2.81
2001	1.98	0.25	1.24	2.92

Fuente: INEI. IPC de Lima.

a/ Alimentos y bebidas incluye tabaco entre 1980 y 1988.

b/ Otros bienes y servicios incluye alimentos y bebidas fuera del hogar entre 1980 y 1988, y tabaco desde 1989.

RATIOS (IPC = 1)				
MUEBLES, ENSERES, MANTENIM.	CUIDADO, CONSERVACIÓN DE SALUD	TRANSP. Y COMUNIC.	ESPARCIMIENTO DIVERSIÓN Y ENSEÑANZA	OTROS BIENES Y SERVICIOS b/
1.42	1.10	0.63	1.24	1.18
1.20	1.12	1.10	1.01	1.18
0.85	1.10	1.09	1.00	1.22
0.89	1.32	1.01	0.99	0.95
1.04	1.17	1.25	1.18	0.89
1.10	0.93	1.24	1.13	1.05
1.08	1.07	0.33	1.41	1.34
1.31	1.02	0.90	1.55	1.22
1.04	0.99	1.42	1.08	0.99
0.96	1.01	1.04	1.31	1.16
1.07	0.98	1.42	0.91	1.15
0.68	0.96	0.59	3.61	0.85
0.54	0.96	0.65	5.54	0.65
1.19	1.00	0.82	0.63	1.30
0.82	1.42	1.54	0.78	0.91
1.00	1.12	1.09	1.92	1.29
0.80	1.31	1.45	0.40	0.72
0.82	1.27	1.40	2.02	0.74
1.12	1.10	1.08	1.18	0.86
0.76	1.11	1.37	1.18	0.91
0.74	1.54	0.45	1.61	1.05
1.11	1.45	0.25	1.77	0.87
0.77	1.17	0.97	1.08	0.61
0.12	1.50	2.09	1.39	0.80
2.38	1.20	0.60	1.12	1.07
1.73	2.78	2.06	2.20	2.65
0.99	2.15	3.06	1.25	1.74
1.41	2.76	1.10	2.02	1.55

se compensó por esa momentánea mayor pérdida de ingresos reales, la que se hubiera sumado a la enorme pérdida acumulada como resultado de la elevación de precios de septiembre de 1988 a abril de 1989.¹⁹

También se puede destacar a partir del cuadro 4.2 (primera columna) que los elevados niveles de inflación se redujeron sustancialmente a partir de 1992 hasta lograrse niveles por debajo de 10% a partir de 1997 y 1998. No obstante como mostramos en el cuadro 4.1 y en el gráfico 4.2, los ingresos y las remuneraciones reales en promedio no se recuperaron en esos años respecto a los bajos niveles que alcanzaron después de las alzas de 1988-1989.

ii. Los precios de la educación y la salud

El cuadro 4.2 contiene los ratios entre las variaciones anuales de los precios de los grandes grupos de consumo y la variación del IPC o precios relativos. Resulta claro que las mayores alzas de septiembre de 1988 correspondieron a los combustibles, razón por la cual el ratio de los precios de transporte y comunicaciones es de 1.42. Este aumento empero fue sobrepasado por un gran incremento de los precios del sector privado. Habría sido el temor del sector privado a perder ingresos ante la inflación que condujo a un comportamiento defensivo y al resultado inflacionario de septiembre (Iguíñiz, 1993: 185).

Llama la atención el ratio entre las variaciones de los precios del rubro Esparcimiento, diversión y gastos de enseñanza y las del IPC.²⁰ Se trata del grupo de precios que lidera la elevada inflación desde el primer semestre de 1988 hasta el primer semestre de 1990.²¹ En el

19. La inflación anualizada de agosto de 1989 a agosto de 1990 fue de 12,378%, en razón del aumento de agosto de 1990.

20. Iguíñiz señala que mediante el DS 153-88-EF se incrementaron los precios de los medicamentos y de los servicios de tarifas públicas, agua y desagüe, *servicios de salud, enseñanza* y alquileres (Iguíñiz, 1993: 185n).

21. Iguíñiz cita a Canales y Fairlie (1991: 55^a) para señalar que “[...] el período que va de febrero de 1988 a marzo de 1989 se caracteriza por el liderazgo de los precios públicos en los saltos inflacionarios”. (Iguíñiz, 1993: 180). Si se observa el gráfico que acompaña esta afirmación se colige que esto es válido hasta diciembre de 1989).

primer semestre de 1989 los precios del rubro indicado suben 5 veces más que el promedio del conjunto de precios (véase también el gráfico 4.4). El incremento de los precios de este rubro se registró desde 1984 y con más fuerza en 1986-1987. Pasado el período de hiperinflación, los precios de este grupo siguieron subiendo, en 1991 en el doble que el promedio, y así, sucesivamente, mostraron fuertes aumentos en 1994, 1997 y 1998.²²

Nótese que a partir del segundo semestre de 1990 y en 1991 se elevan también los precios del rubro Cuidado y conservación de la salud. Este rubro, junto con el de Esparcimiento y enseñanza sube fuertemente en 1994 y 1997. Finalmente, también destacan los mayores aumentos de dos grupos de precios más, el del grupo Alquiler, vivienda, energía eléctrica y de Transporte y comunicaciones a partir del segundo semestre de 1990, en razón de la disparada —el *shock*— de los precios públicos de agosto de ese año, medida realizada tanto para detener la inflación como para reducir el déficit fiscal.

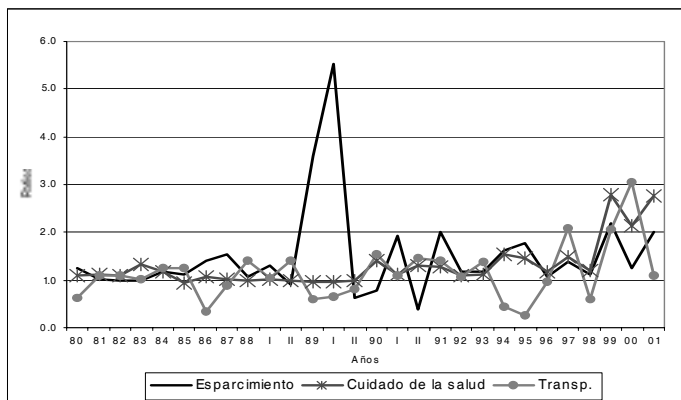
Al desagregar la variación porcentual mensual de los precios del grupo Esparcimiento y enseñanza en subgrupos durante los años 1988 y 1990 (cuadro 4.3 y gráfico 4.5) se observa que las alzas de precios que explican al gran aumento del grupo son Gasto en enseñanza en el primer trimestre de cada año y el Gasto en libros, que incluye los textos y útiles escolares que suben más bien en el segundo semestre de cada año, concretamente en octubre de 1988 y septiembre de 1990.

La Memoria del BCRP de 1989 registra las alzas en estos dos gastos: “Dentro de los productos no controlados, el mayor incremento

22. Este gran aumento debido a los gastos en educación —enseñanza y textos escolares— ha sido objetado por Escobal y Castillo (1994) como producto de un error en el registro de los precios de los útiles escolares. Al respecto podemos indicar que: i. El INEI sostiene que el procedimiento de recojo de la información fue la misma que la de los años previos y no se observó un aumento de precios semejante. ii. El grueso del porcentaje del gasto en este rubro corresponde a gastos en enseñanza y no a útiles escolares. iii. Como se verá, la información sobre el mayor gasto de las familias en educación confirma estos aumentos. Finalmente, iv. Se podrá ver en el cuadro 4.4, más adelante, que la gran alza entre febrero y abril de 1989 fue en el Gasto en enseñanza y no en los útiles escolares.

Gráfico 4.4

LIMA: RATIOS ENTRE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DE CUIDADO Y CONSERVACIÓN DE LA SALUD, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ESPARCIMIENTO RESPECTO A LA VARIACIÓN PROMEDIO DE LOS PRECIOS (=1), 1980-2001



lo presentaron los productos transables [...] que incluye a ‘textos y útiles escolares’, *item* en el que se registró una tasa de crecimiento desproporcionada que le otorgó un fuerte peso relativo dentro de la canasta de consumo”. Y prosigue: “Los productos no transables variaron en 2,904.4 por ciento, registrándose los mayores aumentos [...] en rubros como ‘matrícula y pensión de enseñanza’ de notable crecimiento en los primeros meses del año” (BCRP, 1990: 18).

Fairlie y Canales señalarán que el peso del sector de los servicios con “precios fijos” (servicios de enseñanza, gastos por hospitalización, transporte) es “[...] el más significativo en la dinámica inflacionaria (superior al 12%)”. Y añaden, “[...] el Estado no atiende suficientemente, con partidas adecuadas, la satisfacción de estas necesidades fundamentales” (Fairlie y Canales, 1997: 20 y 22).

iii. El atraso de los precios públicos y el shock de agosto de 1990

Después del alza de los precios públicos en septiembre y noviembre de 1988, estos precios se atrasaron respecto a la variación del IPC. El

cuadro 4.4 contiene las variaciones anuales de los principales precios de servicios públicos y de combustibles y los ratios entre esas variaciones y la variación anual del IPC. También se muestra la diferencia —el grado de atraso o de adelanto— entre esos ratios y la variación del IPC que se iguala a 1. Se observa un atraso en los precios relativos de estos bienes respecto a la inflación promedio en 1984-1989, especialmente en los casos del gas y el kerosene doméstico, pero también en el agua potable y en teléfonos, no obstante el alza de setiembre de 1988. Esto permitió que las familias tuvieran un menor gasto relativo en el grupo de Alquiler, combustible y electricidad y Transporte y comunicaciones en 1988 y 1989 (véase Verdera, 1997: 204).

El atraso de los precios de los servicios públicos se revierte con el *shock* de precios públicos de agosto de 1990 y las sucesivas elevaciones de precios, a raíz de las privatizaciones posteriores de las grandes empresas públicas proveedoras de estos servicios y productos.

La Memoria del Banco Central de Reserva de 1989 reseña el gran aumento de los precios de ese año, responsabilizando por ese aumento a los precios *no controlados* en razón de “una política empresarial dirigida a mantener los márgenes de ganancia” (BCRP 1990: 17-18). Llama la atención esta aseveración porque generalmente se ignora que la elevación de precios y consiguiente mayor gasto para cubrir una determinada canasta de bienes por parte de las familias, pueda guardar relación con el aumento de los ingresos de los empresarios en los casos de los precios que aumentan en mayor proporción que el promedio de precios. Al parecer, por las cifras *promedio* que se consignan en los cuadros 4.3 y 4.5 y por las observaciones de Canales y Fairlie, en general, éste habría sido el caso (Canales y Fairlie 1997: 3-5). Una de las mayores responsabilidades en generar la hiperinflación en 1988 y 1989 estuvo en los servicios de educación y salud y no solo en los precios públicos.

Aunque, como otros autores, Canales y Fairlie ponen su atención en la dinámica de precios desde el *shock* de agosto de 1990, también presentan la evolución de diversos tipos de precios relativos desde 1986. Encuentran que los precios relativos públicos controlados suben por encima del promedio, precisamente entre fines de 1988 y

Cuadro 4.3

LIMA: RATIO MENSUAL DE LA VARIACIÓN DE PRECIOS DEL GRUPO DE ESPARCIMIENTO, DIVERSIONES Y ENSEÑANZA RESPECTO A LA VARIACIÓN DEL IPC, 1988-1990

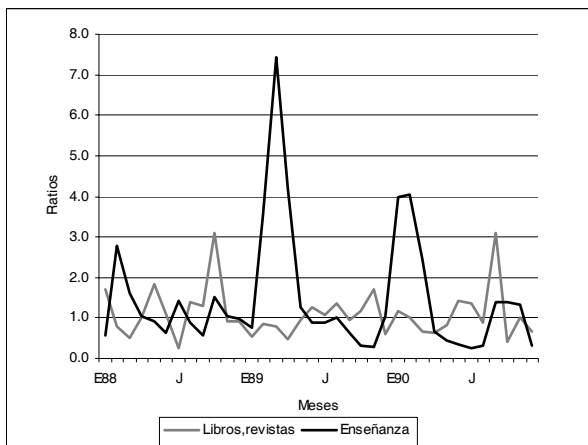
AÑOS Y MESES	VARIACIÓN DEL ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS	RATIOS MENSUALES (IPC = 1)		
		ÍNDICE DEL GRUPO	GASTO EN LIBROS PERIÓDICOS Y REVISTAS	GASTO EN ENSEÑANZA
1988				
Enero	12.8	1.5	1.7	0.6
Febrero	11.8	1.7	0.8	2.8
Marzo	22.6	1.1	0.5	1.6
Abril	17.9	1.1	1.0	1.0
Mayo	8.5	1.2	1.8	0.9
Junio	8.8	1.1	1.1	0.6
Julio	30.9	0.9	0.3	1.4
Agosto	21.7	1.3	1.4	0.9
Setiembre	114.1	0.6	1.3	0.6
Octubre	40.6	1.7	3.1	1.5
Noviembre	24.4	0.9	0.9	1.0
Diciembre	41.9	0.7	0.9	1.0
1989				
Enero	47.3	0.8	0.5	0.8
Febrero	42.5	2.0	0.9	3.6

Marzo	42.0	4.7	0.8	7.4
Abril	48.6	3.6	0.5	4.2
Mayo	28.6	1.3	0.9	1.3
Junio	23.1	0.9	1.3	0.9
Julio	24.6	0.9	1.1	0.9
Agosto	25.1	1.0	1.4	1.0
Setiembre	26.9	0.7	1.0	0.6
Octubre	23.3	0.4	1.2	0.3
Noviembre	25.8	0.4	1.7	0.3
Diciembre	33.8	1.1	0.6	1.0
1990				
Enero	29.8	2.7	1.2	4.0
Febrero	30.5	3.0	1.0	4.0
Marzo	32.6	2.1	0.7	2.4
Abril	37.3	0.7	0.6	0.7
Mayo	32.8	0.5	0.8	0.4
Junio	42.6	0.5	1.4	0.3
Julio	63.2	0.4	1.4	0.3
Agosto	397.0	0.4	0.9	0.3
Setiembre	13.8	1.9	3.1	1.4
Octubre	9.6	0.9	0.4	1.4
Noviembre	5.9	1.3	1.0	1.3
Diciembre	23.7	0.6	0.7	0.3

Fuente: INEI. Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras, 1997-98.

Gráfico 4.5

LIMA: VARIACIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS DE LIBROS ESCOLARES Y GASTOS EN ENSEÑANZA RESPECTO A LA VARIACIÓN PROMEDIO DE PRECIOS (= 1), 1988-1990



principios de 1989, para luego tener un crecimiento menor al del promedio de precios hasta el *shock* de agosto de 1990 cuando se disparan. En verdad, como reconocen, tomaron solo el precio de la gasolina como referencia (Canales y Fairlie, 1997: gráficos 3 y 4). Aún si se limita la referencia al precio de la gasolina no se encuentra que los precios de los combustibles aumenten por encima del promedio anual entre 1985 y 1989, antes de 1990 (cuadro 4.5, última columna).

Los precios públicos se adelantan sobre la variación del índice promedio de 1990 a 1999, notoriamente en los casos de los servicios de agua potable, luz eléctrica y teléfono particular. Adicionalmente, estas mayores tarifas van acompañadas de una mayor carga tributaria al aumentar también la tasa del Impuesto General a las Ventas. En conjunto estos mayores gastos llevan a una fuerte reducción del gasto en el grupo Alimentos y bebidas y en otros gastos esenciales de las familias a partir de 1991, como en los casos de Vestido y calzado,

Cuadro 4.4

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

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30m3	LUZ ELÉCTRICA 30 Kwh	TÉLEFONO PARTICULAR 150 llds	PASAJE INTER URBANO	GAS PROPANO 24 Lb	KEROSENE DOMÉSTICO Lt.	GASOLINA 84 OCT. Gln
Variac. %								
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	34.0	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	3.0	3.2	3.3	5	2.8	4.1
1991-92	0.7	0.8	1.4	0.9	1.0	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	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	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1999-00	0	0	0.1	0	0.1	0.2	0.3	0.3
2000-01	0	0.1	0	0	0	0.1	0.2	0.1
2001-02	0	0	0	0	0	-0.1	0	0

Fuente: INEI - Dirección Técnica de Indicadores Económicos. Compendios Estadísticos 1994-95, p. 47 y 1997-98.

Muebles, enseres y mantenimiento de vivienda y Cuidado de la salud, contribuyendo a mantenerlas en situación de pobreza.²³

iv. La caída en los ingresos reales

La evolución de las remuneraciones reales está determinada por las trayectorias de las remuneraciones nominales y de la inflación. Al subir fuertemente el IPC, el denominador de la definición del ingreso real, la atención se centra en qué pasó con el numerador, en la evolución de los ingresos por trabajo y los sueldos y salarios nominales. Si estos se hubiesen reajustado o indexado con la elevación de precios, el poder adquisitivo de los ingresos se hubiera mantenido constante. Como se señaló al principio (cuadro 4.2), esto no fue así: el gran aumento de los precios no fue acompañado de un reajuste salarial equivalente y cayeron los ingresos reales por trabajo en un período muy corto.

Las Memorias del BCRP registran la drástica reducción de los ingresos reales para el año 1988 de esta manera:

En el transcurso del período [...] los ingresos reales de los trabajadores mostraron un deterioro importante contrastando con la tendencia de años anteriores [...] De acuerdo a los estimados que realiza el Banco Central *los ingresos reales de los trabajadores dependientes e independientes disminuyeron en 25 y 33 por ciento respectivamente. En ambos casos la severa caída estuvo ligada fundamentalmente a la inflación creciente y a la recesión que se inició durante el año* (Las cursivas son nuestras) (BCRP 1989: 20-21).

En la Memoria del año 1989 el BCRP estima una severa contracción de los ingresos reales respecto a 1988, de 50 y 23 por ciento para trabajadores dependientes e independientes, respectivamente (BCRP 1990: 19).

Resulta llamativo cómo esta pérdida en particular, no ha sido percibida por algunos analistas. Para Canales y Fairlie,

23. Véase Verdera 1997: 204. La estructura del gasto familiar corresponde a Lima y a una familia promedio. De presentarse por estratos de ingreso o de gasto, el impacto en el estrato mayoritario de bajos ingresos sería mayor.

Cuadro 4.5
LIMA: RATIO DE VARIACIÓN RESPECTO A IPC DE LOS PRINCIPALES PRECIOS
DE SERVICIOS Y COMBUSTIBLES, 1982-2002

PERIODO	VARIACIÓN IPC	AGUA POTABLE 30m3	LUZ ELÉCTRICA 30 Kwh	TELÉFONO PARTICULAR 150 llds	PASAJE INTER URBANO	GAS PROPANO 24 Lb	KEROSENE DOMÉSTICO Lt.	GASOLINA 84 OCT. Gln
1982-83	1.0	1.2	0.6	0.8	0.7	2	2.4	1.3
1983-84	1.0	2.5	1.5	1.0	1.1	0.9	1.0	1.0
1982-84 a/	2.5	3.7	2.1	1.9	1.8	3	3.4	2.3
1984-85	1.0	0.6	2.4	1.0	1.9	1.5	0.8	1.6
1985-86	1.0	0.9	0.4	0.6	0.6	0.4	0	0.5
1986-87	1.0	1.0	0.3	1.0	0.6	0.1	0.1	0.4
1987-88	1.0	0.4	0.4	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8
1988-89	1.0	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	1.0	0.5
1984-89	5.0	3.4	3.8	3.3	4.7	2.9	2.9	3.7
1989-90	1.0	1.8	5.2	5.6	1.2	2.5	2.6	1.5
1990-91	1.0	1.0	0.7	0.8	0.8	1.2	0.7	1.0
1991-92	1.0	1.1	2.0	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7
1992-93	1.0	0.6	1.3	1.6	1.0	1.6	1.0	0.7
1993-94	1.0	2.5	6.7	4.1	1.3	1.2	0.9	1.1
1989-94	5.0	7.0	15.9	13.3	5.6	7.8	6.2	5.0
1994-95	1.0	1.8	5.9	2.7	-1.7	0.9	0.6	0.5
1995-96	1.0	1.8	1.1	1.8	0.9	0.8	0.9	1.2
1996-97	1.0	2.9	0.6	2.9	2.5	0.7	1.2	1.2
1997-98	1.0	3.7	1.0	2.7	1.3	-0.9	-0.1	0.0
1998-99	1.0	4.1	2.9	2.9	3.1	2.3	3.6	3.5
1994-99	5.0	14.3	11.5	13.0	6.1	3.8	6.2	6.4
1999-00	1.0	0.7	2.2	1.1	2.6	5.4	9.2	7.5
2000-01	1.0	4.7	-1.2	1.1	0.7	5.5	7.7	2.6
2001-02	1.0	9.1	-24.1	-19.1	0.0	-53.7	-12.3	3.1
1999-02	3.0	14.4	-23.1	-16.9	3.2	-42.8	4.6	13.3

Fuente: Similar al cuadro 4.4.

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.

Los sueldos y salarios han tenido una dramática reducción desde la segunda mitad de los ochenta [...] llegando a sus niveles mínimos con el *shock* de agosto de 1990. [...] A partir de 1993 se advierte una recuperación de los sueldos, y de los salarios en menor medida. Sin embargo, no se han alcanzado aún los niveles previos al *shock* (Canales y Fairlie, 1997: 16).

Esto último es inexacto. Los niveles de ingresos reales que aún no se han alcanzado son los previos a la hiperinflación de 1988-89 y no los previos al *shock* que ya eran muy bajos. De otra parte, Canales y Fairlie utilizan la información de las Encuestas de establecimientos del Ministerio de Trabajo que sobrestiman la recuperación a partir de 1993.²⁴ En cualquier caso si se observa su gráfico 11 es fácil notar que la caída de las remuneraciones reales se da entre 1987 y 1989 y que es gigantesca comparada con la leve recuperación de los sueldos y los salarios a partir de 1993. La diferencia de las remuneraciones reales de 1993 respecto a las de 1987 es aún enorme. Otros autores también centran la atención en las tendencias de evolución de las diferencias salariales, discutiendo las variaciones, sin prestar atención a la enorme caída del promedio de ingresos y a su posterior estancamiento (Díaz 1999).

b. *La política de contención salarial*

La segunda causa de la caída de los ingresos reales fue la política de contención o freno a la recuperación de las remuneraciones en relación a la hiperinflación.

Los componentes tradicionales de la política salarial son tres: la regulación de la negociación colectiva, la política respecto a la Remuneración Mínima Vital (RMV, solo RM a partir de la Constitución de 1993) y la política de remuneraciones en el sector público.²⁵ En el período que se considera debemos añadir la política de reajustes compensatorios a los trabajadores del sector privado sin negociación colec-

24. Véase al respecto Verdera, 1995: 21-22.

25. "Los niveles de salarios son influidos por diversos instrumentos de política, que incluyen las leyes de salarios mínimos, la fijación de sueldos (en el caso de los empleados públicos) y la legislación relativa a la actividad sindical" (Webb 1975: 69).

tiva: “La política de reajustes salariales para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada que no negocian colectivamente [...] se inició en 1975, debido a la aceleración del proceso inflacionario, y se prolongó hasta fines de 1990 [...]” (Romero, 1992: 230).

El gobierno de 1985 a 1990, además de utilizar los instrumentos tradicionales de la política salarial, limitó la indexación salarial de los trabajadores con negociación colectiva, y decretó reajustes a los trabajadores sin negociación colectiva y a los trabajadores del sector público por debajo de la inflación pasada. En tal sentido, se trató de una política de contención salarial o de freno a su recuperación.

La política de contención salarial puede impedir la recuperación salarial respecto a la inflación de manera directa, actuando sobre la negociación colectiva y sobre las remuneraciones, o indirecta, afectando la estabilidad laboral y la fortaleza de los sindicatos y su capacidad de negociación colectiva, o fijando los sueldos del gobierno y la RMV a niveles que afecten las remuneraciones de los trabajadores del sector privado (esquema 4.3).

Durante el gobierno de 1985 a 1990 la contención de los sueldos y salarios se llevó a cabo de manera directa, mediante la interferencia del Estado que restringió la negociación colectiva, con decretos que aumentaban las remuneraciones por debajo de las alzas de precios, y reajustando de manera rezagada el salario mínimo legal.²⁶ Estas medidas de política solo permitían una recuperación parcial de los ingresos reales, produciéndose su rápida y acentuada caída. La pérdida de ingresos reales no se debió a la recesión, ni a una súbita reducción de la productividad del trabajo o a un cambio en las condiciones de producción. Mientras las condiciones de producción y del mercado de trabajo permanecían iguales se produjo un drástico cambio en la distribución del ingreso en contra de los trabajadores.²⁷

26. Se fijaron topes a los aumentos por negociación desde 1976 y luego topes y cláusulas en los pliegos de reclamos para una indexación, primero trimestral, y luego semestral.

27. Desde un punto de vista convencional se diría que el mercado de trabajo se ajustó mediante una enorme flexibilidad de los salarios reales a la baja, a la vez que se mantenían los niveles de empleo, en parte porque no existía flexibilidad

Esquema 4.3

POLÍTICAS DE CONTENCIÓN SALARIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO ASALARIADO DURANTE LOS GOBIERNOS DE 1985-90 Y DE 1990-95

	TRABAJADORES CON NEGOCIACIÓN COLECTIVA	TRABAJADORES SIN NEGOCIACIÓN COLECTIVA
DIRECTA	- Interferir en negociación y restringir indexación (1985-90) - Prohibición de la indexación salarial (1990-95)	- Fijar remuneraciones o reajustes salariales por debajo de inflación (1985-90)
INDIRECTA	- Fijar los sueldos del gobierno y la RMV (ambos gobiernos) a/ - Eliminar estabilidad laboral y reducir fuertemente el grado de sindicalización (1990-95)	- Fijar los sueldos del gobierno y la RMV por debajo de la inflación (ambos gobiernos) a/

Fuente: Elaborado sobre la base de Romero, 1992: 234, con algunas modificaciones.

a/ Se afectará de manera directa a los trabajadores del sector público y a los que perciben la RMV o a aquellos cuyos ingresos se encuentran alrededor de la RMV.

Como se verá más adelante, durante los gobiernos de 1990 al 2000 la política de contención se ha reforzado a fin de que no pueda ser revertida; fue llevada a cabo de manera indirecta, eliminando la estabilidad laboral, debilitando los sindicatos y, de manera directa, a través de la fijación de los sueldos del gobierno central y la RMV por debajo de la inflación.

Un informe del Banco Mundial reconoce que:

En la medida que la inflación se aceleró en años recientes [...] en el sector formal los salarios reales fueron reducidos drásticamente [...] las fluctuaciones en los salarios reales en el sector formal provienen de una pobre indexación en los contratos de trabajo —v.g. convenios colectivos—, la misma que fue extremadamente distorsionadora en el período de hiperinflación.

para el despido. No obstante, había un régimen más o menos extendido de contratos temporales, solo para obreros, el PROEM. Además, al ser los salarios tan bajos resultaba muy barato mantener a los trabajadores o contratar nuevos, temporalmente.

En cuanto al grado de empobrecimiento de los trabajadores, ese mismo informe señalará que: “Estos extremadamente bajos salarios reales (en el sector formal) son incompatibles con mercados de trabajo eficientes” (Banco Mundial, 1992: iv).

i. La información oficial

Las Memorias del BCRP de 1988 y 1989 describen cómo se produjo la pérdida de ingresos reales por trabajo. La Memoria de 1988 puntualiza que: “Si bien durante 1988 se decretó una serie de aumentos a los trabajadores del sector público y privado no sujeto a negociación colectiva, éstos fueron insuficientes para compensar el acelerado crecimiento de los precios internos” (BCRP, 1989: 20).

La Memoria de 1988 señala más adelante que la política seguida durante 1988 de otorgar aumentos estuvo enmarcada:

[...] en el objetivo general de restricción del gasto público y en una coyuntura de recursos fiscales limitados. Lo anterior, aunando a la agudización del proceso inflacionario en el último trimestre, llevó a que el valor promedio de las remuneraciones reales de los trabajadores estatales disminuyera en 60 por ciento en el transcurso de 1988 (las cursivas son nuestras) (*op. cit.* 79).

La Memoria de 1989 explica la pérdida de ingresos reales en los siguientes términos:

En el transcurso de 1989, los ingresos reales percibidos por los trabajadores de los diversos segmentos laborales registraron una severa contracción en relación a sus similares de 1988 [...] Este desarrollo se explica principalmente por el entorno general de la economía y por la política salarial adoptada, la que, a pesar de disponer reajustes periódicos en los niveles remunerativos, no logró compensar el elevado ritmo inflacionario (las cursivas son nuestras) (BCRP, 1990: 19).

En el esquema 4.4 resumimos, siguiendo las Memorias, las medidas de reajustes que se tomaron en 1988 y en 1989 y la magnitud de la pérdida de ingresos reales. Se llevó a cabo una política de reajustes diferenciada por grupos de trabajadores según si tenían negociación colectiva o no, así como para los trabajadores del gobierno central y para el ingreso mínimo legal (RMV más bonificación).

Se observa que las mayores reducciones corresponden a los trabajadores públicos y la menor al Ingreso Mínimo Legal. La reducción entre 1988 y 1989 es casi el doble de la reducción entre 1987 y 1988, siendo mayor para los empleados, sobre niveles más altos, en comparación a los obreros, con niveles más bajos y, parte de ellos, con mayor capacidad de negociación colectiva. Nótese empero que las reducciones para los trabajadores del sector privado con negociación colectiva son ligeramente mayores que las de los trabajadores sin negociación.

La magnitud de la pérdida real de las remuneraciones fue tal que el BCRP reconoce para 1989 que: “[...] la evolución negativa de las remuneraciones de los trabajadores del sector privado hubiera sido aún mayor de no haber mediado incrementos unilaterales otorgados por los empleadores” (BCRP, 1990: 20).

ii. La visión de los académicos

Para Romero (1992) y Nunura (1993) la contención salarial se expresa en la falta de indexación salarial plena, esto es, en el no reconocimiento de derechos en relación a la pérdida de ingresos reales como efecto de la hiperinflación. Como señala Romero:

La política de reajustes salariales para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada que no negocian colectivamente —que se inició en 1975, debido a la aceleración del proceso inflacionario, y se prolongó hasta fines de 1990— [...] (los reajustes) no tuvieron una periodicidad constante ni estuvieron asociados de manera explícita a la inflación observada (Romero, 1992: p. 230).

De acuerdo a la legislación que se estableció, las modalidades de reajuste salarial para estos trabajadores fueron cuatro: i. un porcentaje fijo; ii. un monto dado; iii. un porcentaje fijo hasta determinado tope, y a partir de éste un monto dado; iv. un porcentaje regresivo hasta determinado tope, y a partir de éste un monto dado (Romero, 1992: 234). No obstante esta variedad de modalidades y que la política salarial no siguió una regla explícita de indexación a la inflación pasada, Romero estima que el grado de indexación para las remuneraciones

promedio en el período 1986-90 fue significativo, en alrededor de 70%, esto, cuando la tasa de inflación es la única variable considerada en el modelo (las cursivas son nuestras) (Romero, 1992: 243 y 253-254). Repárese que se refiere a la indexación promedio de cuatro años y no a la de los años 1988-1989.

Por su parte, Nunura concluye su recuento de las medidas de política salarial del gobierno de 1985 a 1990, puntualizando que:

[...] en lugar de proteger el salario real, [...] creó mecanismos para impedir que los salarios nominales por negociación colectiva recuperen el poder adquisitivo perdido a lo largo de la vigencia de la convención colectiva. En esa dirección operaron el uso de la remuneración básica de inicio de la convención para calcular el incremento adicional de remuneraciones (IAR) y la fijación de topes a esa remuneración (Nunura, 1993: 91).

iii. Evolución de la política salarial del gobierno de 1985 a 1990

La primera medida —en 1986 y por decreto— fue eliminar los anticipos o pagos a cuenta de incrementos futuros o de reajustes provenientes de la negociación colectiva, así como eliminar la propia libre negociación de las cláusulas de reajuste entre sindicatos y empresas. De esta manera el gobierno regulaba directamente las cláusulas de reajuste e, indirectamente, también el aumento general. El gobierno denominó a las cláusulas de reajuste como los IAR, fijó los meses en que debería otorgarse y estableció las reglas para la determinación de su valor; también fijó el factor de indexación salarial y definió la base salarial sobre la que se aplicaba el factor de indexación (Nunura, 1993: 89-90).

Veamos, siguiendo a Nunura (1993), cómo actúan los componentes de esta indexación parcial:

- El factor de indexación era el índice de inflación acumulada entre el mes en que se otorgó el último IAR (o el incremento general) y el mes anterior a la aplicación del nuevo IAR.
- La base salarial era la remuneración básica del trabajador, con dos restricciones: a) Debía ser la vigente al inicio de la convención colectiva. Se prohibía así la acumulación del IAR a la remunera-

Esquema 4.4

REAJUSTES Y PÉRDIDAS DE LAS REMUNERACIONES REALES ENTRE 1988 Y 1989 a/

AÑOS	1988		1989	
	REAJUSTES	PÉRDIDA REAL	REAJUSTES	PÉRDIDA REAL
Ingreso promedio	NA.	-27.7%	NA.	-36.9%
Ingreso Mínimo Legal (IML) b/	En cuatro oportunidades	20 puntos entre 88-III y 88-IV	Mensuales	-51.7%
Trabajadores privados sujetos al régimen de negociación colectiva	- Reajuste cuatrimestral - Topes bajos para la remuneración de base para el cálculo. -En septiembre anticipo de I/. 9 mil a cuenta de aumentos que se acordaran en negociación.	Sueldos: -26.1% Salarios: -26.7%	Dos aumentos por decreto en el tope de los "Incrementos adicionales", llegando a I/. 100 mil a partir de octubre	-46% Sueldos: -51,1% Salarios: -45,3%
Trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (no sindicalizados)	Bonificación excepcional por única vez de I/. 3 mil	-25%	Reajustadas mensualmente, elevando la bonificación especial por costo de vida.	Cayeron entre 44.3 y 50% c/ Sueldos: -47.1% Salarios: -42.0%
Trabajadores del Gobierno Central	Cinco aumentos de carácter general, en marzo, julio, setiembre, noviembre y diciembre.	-19% respecto a 1987. -60% en el transcurso de 1988	Reajustes por compensación por costo de vida y bonificación por función técnica especializada	- 59.2%
Trabajadores independientes	NA.	-32.8%	NA	Entre 23% y 41%

Fuentes: BCRP, 1989: 21-2, 1990: 19-21, 1992: 22; Romero, 1992; Nunura, 1993.

NA: No aplicable.

a/ Porcentaje respecto al nivel promedio del año anterior, salvo que se especifique.

b/ Suma del Salario Mínimo Vital (hoy Remuneración Mínima, RM) y de una bonificación complementaria.

c/ La Memoria presenta dos estimaciones.

ción básica del inicio de la convención en los casos en que se otorgaba más de una IAR al año. En estos casos, apunta Nunura, el salario nominal no se indexaba plenamente a la inflación pasada y el salario real no recuperaba al nivel que tuvo al inicio de la

Esquema 4.5

VALOR NOMINAL Y REAL DE LOS TOPE SALARIALES (en miles de intis, precios de julio de 1986)

PERÍODO DE VIGENCIA	TOPE FIJADO POR EL GOBIERNO, VALOR NOMINAL (1)	TOPE INDEXADO DE ACUERDO A LA INFLACIÓN ACUMULADA (2)	TOPE EFECTIVO, VALOR REAL		
			VALOR NOMINAL SOBRE TOPE INDEXADO [(1)/(2) POR 100]	VALOR REAL DEL TOPE FIJADO	VARIAC. %
Ago 86 - jun. 88	10	—	—	10	—
Jul. 88 - jun. 89	20	56	35.7	3.5	-65
Jul. 89 - sep. 89	50	3,324	1.5	0.15	-57
Oct. 89 - dic. 89	100	6,570	1.5	0.15	0
Ene. 90 - feb. 90	200	13,629	1.5	0.15	0
Mar. 90	300	23,099	1.3	0.13	-13
Abr. 90	350	30,640	1.1	0.11	15
May. 90 - jun. 90	750	42,069	1.8	0.18	64
Jul. 90	8,000	79,651	10.0	1.0	456

Fuente: Tomado de Nunura, 1993: 144.

convención; b) La remuneración básica tenía un tope por encima del cual la indexación era nula. Por lo tanto la indexación era parcial. Añadamos que no solo era parcial sino insignificante (véase el esquema 4.5 siguiente).

- Periodicidad de los reajustes por convención colectiva. De enero de 1986 a julio de 1988 fue semestral, de agosto de 1988 a diciembre de 1989 fue cuatrimestral y a partir de enero de 1990 hasta julio del mismo año se autorizaron reajustes trimestrales.²⁸

28. “A pesar de la alta inflación previa al ajuste de setiembre y de la elevación de los precios resultante de éste, así como del mantenimiento de tasas inflacionarias muy elevadas durante los siguientes meses, el período para el reajuste [...] se fijó en tres meses, lapso que para tasas de inflación mensual cercanas al 40% resultaba excesivamente extenso” (Iguíñiz, 1993: 196). En la experiencia argentina, Frenkel señala que el período de reajuste salarial tendió a acortarse hasta alcanzar la periodicidad mensual, período que se impone por la disponibilidad de los índices de precios así como la liquidación mensual, y que persistió con tasas de inflación del orden del 20% mensual, vigentes durante largos períodos (Frenkel, 1988: iii).

Nunura ilustra con detalle —véase el esquema 4.5— la magnitud de la pérdida resultante de la política de topes salariales para los trabajadores con negociación colectiva:

El primer tope salarial se aplicó a partir del 1 de agosto de 1986, su valor nominal fue de I/. 10 mil y tuvo vigencia de 23 meses, hasta el 30 de junio de 1988. En ese mismo período la inflación acumulada fue de 460%, lo que implica que el valor real del tope salarial disminuyó a I/. 1,786 (a precios de julio de 1986). Para recuperar el valor real máximo (el pico) del tope salarial (al 1.8.86), el valor nominal del nuevo tope salarial debió ser de I/. 56 mil. El gobierno, en cambio, fijó el tope en I/. 20 mil, equivalente al 35.7% del valor necesario para recuperar el pico máximo. Este porcentaje cayó mucho más, a 1.5%, en el nuevo reajuste del 1 de julio de 1989, valor que tiende a decrecer hasta abril de 1990 y a recuperarse ligeramente de mayo a julio de 1990. Los menores niveles que iba registrando el tope salarial en términos reales indican que a una proporción cada vez mayor de asalariados les fue impedido reajustar sus remuneraciones (Nunura, 1993: 143-44).

Entre las conclusiones de Nunura podemos destacar las siguientes:

- i. El tope salarial estuvo por debajo del sueldo promedio de los empleados con negociación colectiva desde octubre de 1987, por debajo del salario promedio de los obreros desde marzo de 1988, y por debajo del salario mínimo legal desde noviembre de 1988;
- ii. Después de esas fechas, el tope constituía una parte cada vez menor de tales remuneraciones. En junio de 1990, el tope representaba el 29% del salario mínimo legal, 7.6% del salario y 6.4% del sueldo;
- iii. La caída del valor real de los topes durante su vigencia fue mayor (90%) que la de los sueldos (66%) y salarios (56.8%) promedios; y, finalmente,
- iiii. Este proceso se vincula a la pobreza: estos resultados llevan a la homogenización de la pobreza de los asalariados en su conjunto (Nunura, 1993: 144-145).

Por su parte, Romero, con el interés puesto en el rol de la indexación salarial en la inercia inflacionaria, llega poco antes a la misma conclusión de Nunura. Según esta autora la política de reajustes para los trabajadores sin negociación colectiva durante el período de 1975 a 1990 no tuvo un rol indexador de acuerdo a los siguientes indicadores:

- i. no tuvieron periodicidad constante;
- ii. no estuvieron asociados de ma-

nera explícita a la inflación observada; iii. no se establecieron reglas para conocer un calendario y porcentaje de los reajustes (Romero, 1992: 230).

iv. Continuidad de la política de contención salarial

La política de contención salarial prosiguió con el gobierno de 1990 a 2000. Producida la gran pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, a partir de 1990, se mantuvieron los muy bajos niveles salariales heredados del gobierno anterior. No se registró, en promedio, un mayor empobrecimiento en razón de la política salarial, manteniéndose los bajos niveles de pobreza —en términos de ingresos reales por trabajo— en que los dejó el gobierno anterior.

La Memoria del BCRP de 1990 establece que “Desde agosto (de 1990), la política en materia de remuneraciones se orientó por el objetivo de abatir la inflación mediante el rompimiento con el criterio de ajustes en función de las tasas de inflación pasadas. Así se dispuso aumentos compatibles con la inflación futura y con una menor frecuencia. En el mismo sentido, a partir de octubre los principales conceptos remunerativos que fija el gobierno fueron congelados durante el resto del año, en concordancia con la política económica que buscaba eliminar el componente inercial de la inflación y, en el caso de las remuneraciones públicas, evitar presiones adicionales sobre la inflación a través del déficit fiscal (BCRP, 1991: 24-25).²⁹

En 1991, la nueva política salarial estuvo orientada “[...] a permitir el libre acuerdo de las partes en la definición de las remuneraciones, así como a eliminar los esquemas de indización (indexación) anteriormente vigentes que, aunque incluían solo a una parte de los trabajadores, contribuían a aumentar las expectativas inflacionarias” (BCRP, 1992: 21-22).

29. “Se establece que los convenios que se inicien a partir de agosto de 1990 pactarán ‘libremente’ los reajustes salariales entre empleadores y trabajadores. Asimismo, en setiembre del mismo año, se otorga por última vez una bonificación permanente a los trabajadores del sector privado sin negociación colectiva” (Romero 1992: 233n.)

Las dos principales medidas adoptadas en 1991 dan la pauta para el resto de la gestión del gobierno de 1990 a 2000 en materia salarial: i. La RMV fue incrementada en una sola oportunidad en el mes de enero de 1991 y se mantuvo en el mismo nivel de S/. 38 durante el resto del año. Ello implicó una caída anual de 32.2 por ciento en términos reales; ii. Se dispuso que los pactos o convenios colectivos de trabajo no pudiesen contener sistemas de reajuste automático de remuneraciones fijados en función de índices de variación de precios, o ser pactados en moneda extranjera (BCRP, 1991: 22-23).

En 1992 se prosiguió con la política de contención a través de la utilización de la RMV: “[...] luego que fuera reajustada en febrero de 1992, se mantuvo en S/. 72 a lo largo del año [...] En términos reales, su valor en diciembre de 1992 fue menor en 31 por ciento respecto al de febrero; [...]” (BCRP, 1993: 23)

En cuanto a los trabajadores del sector público —indica la Memoria del BCRP de 1992— se les otorgó una asignación excepcional de S/. 60 a partir del 1 de agosto de 1992 a los profesionales del sector Salud y a los docentes así como a los servidores de los ministerios de Salud y Educación. Asimismo, se fijó el ingreso total permanente de los servidores de la administración pública, el mismo que no podía ser menor a los siguientes montos en cada grupo ocupacional: profesional, S/. 150, técnico S/. 140 y auxiliar S/. 130 (BCRP, 1993: 24).

En resumen, en el gobierno de 1990 a 2000, no solo se eliminó la regulación de la negociación de las cláusulas de reajuste establecidas durante el gobierno anterior, sino que se prohibió lo que antes se regulaba. En segundo lugar, se tomaron medidas para debilitar a los sindicatos, en el plano de los derechos individuales, a través del fomento a la inestabilidad laboral y a la contratación temporal, y en el plano de los derechos colectivos, obstaculizando la negociación colectiva. En tercer lugar, se reajustó la RM respecto a la inflación con grandes retrasos y de manera parcial. Finalmente, también se otorgaron incrementos en las remuneraciones del sector público por debajo de la inflación, conduciendo todo ello a una mayor pérdida de poder adquisitivo o en todo caso a impedir su recuperación.

v. Contención por vía indirecta

Como se mostró en el gráfico 4.2, el nivel promedio de las remuneraciones de Lima se recuperó ligeramente en 1991-1992 respecto a su nivel previo al *shock*, para luego permanecer estancado. En el cuadro 4.6 reunimos la información sobre sueldos y salarios reales —que proviene del cuadro 4.2— y añadimos la información sobre el grado de sindicalización, separando obreros de empleados, para el período 1979 a 2002.³⁰ El gráfico 5.6 muestra que los sueldos reales evolucionan de manera asociada a las remuneraciones del gobierno general. Suben y bajan conjuntamente. No es el caso del grado de sindicalización de los empleados que muestra una fuerte tendencia a caer. Se observa en el gráfico 4.7 la misma asociación para los obreros, entre los salarios reales y la RMV real.

Un ejercicio de regresión nos permitirá discutir si existe o no asociación entre la evolución de los sueldos y salarios reales promedio en Lima con la política salarial del gobierno y el grado de fortaleza o debilidad de los sindicatos.

Con la información del cuadro 4.6 ensayamos dos regresiones múltiples, en las que las variables dependientes son el logaritmo de los sueldos reales y el logaritmo de los salarios reales. Los resultados —en el esquema 4.6— muestran que el coeficiente entre la variación porcentual de los salarios reales y la RMV real, en el caso de los obreros, es 0.59. Como se trata de coeficientes de elasticidad, esto significa que ante un aumento de la RMV real de un sol, los salarios reales aumentarían en 59 céntimos. Por su parte, el coeficiente entre la variación porcentual de los sueldos de los empleados y los sueldos del gobierno es 0.66. La variable grado de sindicalización es significativa solo para la ecuación de salarios para obreros.³¹

30. El grado de sindicalización corresponde a los trabajadores de empresas que teniendo 20 o más trabajadores, registran 20 o más trabajadores afiliados, mientras que las remuneraciones reales promedio corresponden al conjunto de trabajadores.

31. Este resultado sería contrario a lo afirmado por Romero (1992: 254): “Con relación al activismo sindical, la variable que refleja la situación del mercado se

Cuadro 4.6
LIMA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES Y GRADO DE SINDICALIZACIÓN
PARA EMPLEADOS Y OBREROS, 1979-2002

AÑOS	REMUNERACIONES (A NUEVOS SOLES DE 1994)				GRADO DE SINDICALIZACIÓN (%) a/	
	SUELDOS	SALARIOS	R.M.V.	GOBIERNO GENERAL	EMPLEADOS b/	OBREROS c/
1979	1859.7	1103.9	640.9			
1980	1512.4	1133.8	804.3			
1981	1875.3	1267.2	683.5	2544.8	55.8	59.6
1982	2018.7	1450.0	631.6	2333.8	52.5	58.3
1983	1909.0	1064.8	650.0	1688.0	49.4	57.1
1984	2238.3	1092.4	500.5	1481.7	49.7	61.0
1985 d/	2159.9	1060.8	427.0	1207.5	46.3	58.1
1986	2081.5	1029.2	453.8	1228.9	42.9	55.2
1987	2240.6	1149.9	480.0	1503.9	44.1	59.7
1988 d/	1450.3	806.3	417.9	1416.3	46.5	56.1
1989	660.0	462.6	201.7	730.9	48.8	52.4
1990 d/	685.4	447.2	187.9	397.4	48.9	49.7
1991	710.7	431.8	127.8	199.5	46.8	54.0
1992	793.4	389.0	126.1	249.0	40.9	42.7
1993	663.4	382.6	89.8	292.0	30.0	43.9
1994	782.0	385.6	116.3	433.3	32.5	40.2
1995	858.6	427.1	118.9	525.1	19.8	30.0
1996	653.9	452.3	122.7	480.5	12.7	19.6
1997	916.7	467.6	216.6	514.6	10.7	17.4
1998	956.0	483.9	239.1	514.2	11.7	11.1
1999	1005.5	400.8	231.1	550.3	10.5	7.8
2000	920.4	424.4	256.5	547.9	7.5	15.7
2001	921.6	457.2	259.5	544.9	10.2	11.2
2002	953.4	393.5	259.0	561.4	14.9	11.6

a/ Número de trabajadores sindicalizados sobre sindicalizables (empresas con 20 y más trabajadores, de los que 20 o más son afiliados) por 100.

b/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 1984-94

c/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 1984-87

d/ Por interpolación lineal, salvo RMV y Remuneraciones del Gobierno y grado de sindicalización.

Fuente: MTPS-DNEFP. Encuestas de hogares. Para RMV y Remuneraciones del Gobierno, INEI, Compendio Estadístico.

Gráfico 4.6

LIMA: EVOLUCIÓN DE SUELDOS, REMUNERACIÓN GOB. GENERAL Y SINDICALIZACIÓN DE EMPLEADOS, 1979-2002

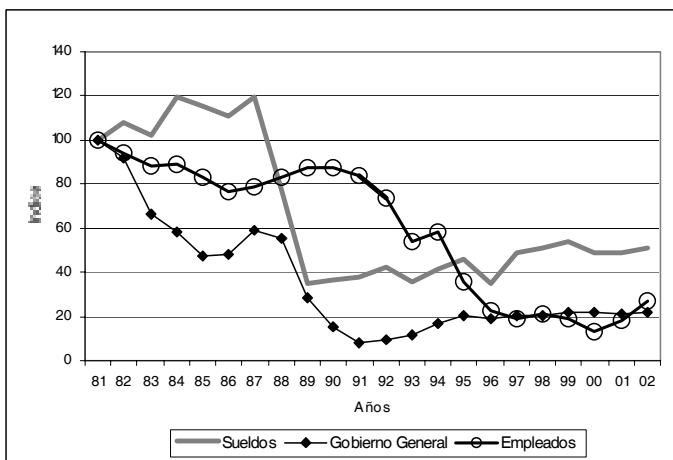
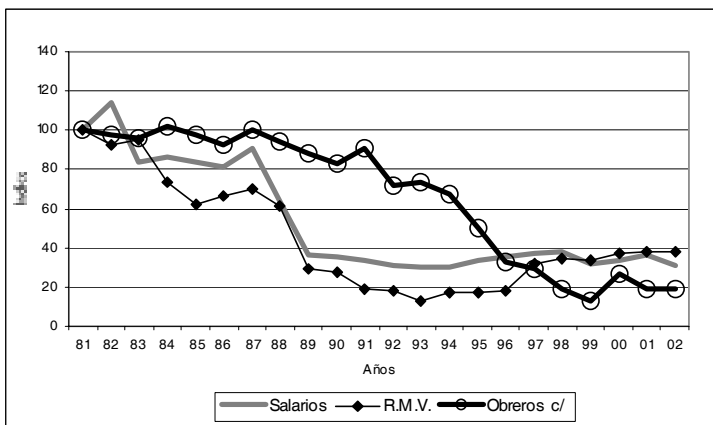


Gráfico 4.7

LIMA: EVOLUCIÓN DE SALARIOS, RMV Y SINDICALIZACIÓN, 1979-2002



Aunque la serie es corta, podría usarse una *dummy* para separar los subperíodos antes y después de la hiperinflación.³² Los resultados de estas regresiones no contradicen el argumento que la política seguida en materia de RMV y de remuneraciones del gobierno *después de 1990* ha servido para mantener bajos los sueldos y salarios reales, impidiendo su recuperación a niveles anteriores a la hiperinflación de 1988-1989.

c. *La reducción del gasto público social corriente*

La crisis que se inicia en 1988 —además de originarse en una crisis del sector externo— también provino de una crisis fiscal. El déficit económico del gobierno central aumentó en casi tres veces entre 1980 y 1987. Una de las formas de afrontar el déficit fiscal fue reducir el gasto público, en particular el gasto social real, y de este, el corriente. Esta reducción afectó los servicios prestados por los sectores educación y salud, los mismos que constituyen casi la totalidad del gasto social.³³ Ponemos el énfasis en señalar al gasto social corriente porque lo que se contrajo fueron los sueldos de los maestros y del personal de salud, así como el gasto en medicinas y materiales de enseñanza, que tuvo que ser asumido por las familias.

En el cuadro 4.7 presentamos la evolución del gasto público social real así como del gasto en educación y salud entre 1970 y 2002. Merece destacarse que la información anual disponible sufre un cambio en 1993, cuando se interrumpe la publicación del gasto público social *corriente ejecutado*. En su lugar, primero se publicaron cifras

mostró poco significativa para explicar la dinámica de las remuneraciones promedio”.

32. Tratándose de series muy cortas se realizaron pruebas de estabilidad de los parámetros. Los resultados de las pruebas CUSUM y CUSUM² para la regresión con los salarios como variable dependiente indican que los coeficientes estimados son estables a lo largo del período. En el caso de la regresión para sueldos, al haber utilizado las variables AR (1) y AR (2) no es posible efectuar estas pruebas. Utilizando el test de Chow para los años 1988, 1989 y 1990 se rechaza la hipótesis nula de estabilidad de los parámetros. En síntesis, los resultados de la regresión son satisfactorios sólo para los salarios y no de la regresión para los sueldos.
33. El gasto en educación constituía el 98% del gasto social (Francke, 1994: 32).

Esquema 4.6
RESULTADOS DE REGRESIONES (OLS)

PARA OBREROS:
PERÍODO 1981-2002 (22 OBSERVACIONES)
VARIABLE DEPENDIENTE: LOG. DEL SALARIO REAL

VARIABLES	COEFICIENTE	t
C	2.21	7.6
Log. RMV real	0.59	11.4
Log. sindicalización	0.24	5.2

R^2 Adj = 0.92; DW = 1.4 (los errores no presentan autocorrelación de primer orden)

PARA EMPLEADOS:
PERÍODO 1983-2002 (20 OBSERVACIONES)
VARIABLE DEPENDIENTE: LOG. DE SUELDOS REALES

VARIABLES	COEFICIENTE	t
C	2.50	5.5
Log. sueldos reales del gobierno	0.66	8.6
Log. sindicalización	0.04	0.5
AR (1)	0.78	4.2
AR (2)	-0.64	-3.7

R^2 Adj. = 0.9 DW = 2.26

que incluían la inversión pública en infraestructura de educación y salud —esto es, en la destinada a la construcción de aulas escolares, colegios y postas médicas, no solo el corriente— y luego se presentaron las cifras del gasto presupuestado.³⁴ Por ello se observan verdaderos saltos entre 1993 y 1995 en las series de gasto en educación y salud.

No obstante la falta de transparencia en la información contenida en las series sobre gasto público social, lo que se observa en el cuadro 4.7 y en el gráfico 4.8, sobre la base de cifras oficiales del INEI, es una gran reducción del gasto social corriente total real y per cápita entre 1988 y 1990, y luego en 1991-1992. Si bien venía disminuyendo desde 1986, la caída entre 1988 y 1989 fue de 26.3 puntos del índice del total o de -28 %, y entre 1989 y 1990 de 24.6 puntos o de -36%. El índice del gasto social real per cápita se redujo en esos dos años en 33.7 puntos, llegando a 26.6 (respecto a 1970=100), para seguir descendiendo en 1991-1992 a un nivel de 14.8, el más bajo de la serie.

De otra parte, la aparente recuperación de los índices de gasto social en 1993, sobre niveles muy bajos para el total y para el per cápita, fue de 28 y 16 puntos, respectivamente, por encima de 100%. Esto ocurrió con el recurso a agregar al gasto social, el gasto público en inversión en infraestructura social en educación y salud.

Interesa recalcar que la caída en el gasto público en educación y salud corresponde al mismo período en que las remuneraciones reales se hundieron —fueron hundidas— y los precios de los rubros de Enseñanza en el índice de precios al consumidor de Lima aumentan muy por encima del promedio. El empobrecimiento fue pues la suma de la caída brusca en poder adquisitivo de las remuneraciones, la elevación de los precios de bienes y servicios, especialmente aquellos de demanda inelástica, y la reducción del gasto público social real en Educación y

34. A partir de 1993 en las Memorias del Banco Central de Reserva del Perú se omite el cuadro 51 que presentaba, hasta 1992, el Gasto Público Social (Educación y Salud) del Gobierno Central. Véase la Memoria de 1992, p. 90 y Memoria de 1993, p. 99. Francke comentará: “Es interesante anotar que ni el Ministerio de Economía y Finanzas ni el Ministerio de Educación procesan la información para saber a cuánto asciende el gasto público en educación” (Francke, 1994: 106)

Cuadro 4.7
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN Y SALUD,
1970-2002

AÑO	GASTO SOCIAL REAL (ÍNDICE: 1970=100)		PORCENTAJE SOBRE		DISTRIBUCIÓN SECTORIAL %		
	TOTAL	PER CÁPITA	PBI	GASTO DEL GOBIERNO	EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA
1970-74	112.3	105.9	10.6	24.9	18.4	4.9	1.4
1975-79	123.9	102.4	9.9	20.4	14.4	4.7	1.3
1980-84	134.8	98.2	9.9	18.8	13.1	4.6	1.0
1985	120.4	81.4	8.8	16.7	11.8	4.4	0.4
1986	152.1	100.5	10.0	21.6	16.4	4.7	0.5
1987	116.5	75.3	7.1	18.0	12.6	4.8	0.4
1988	94.8	59.9	6.4	20.7	15.4	4.9	0.0
1989	68.5	42.4	5.3	21.6	16.4	4.4	0.0
1990	43.9	26.6	3.6	15.9	12.0	3.7	0.0
1991	27.4	16.3	2.2	12.9	8.7	3.5	0.0
1992	25.4	14.8	2.0	12.4	8.2	3.8	0.0
1993	53.4	30.6	4.1	25.2	8.6	15.4	0.0
1994	63.8	36.0	4.3	26.1	13.8	5.7	0.0
1995	104.1	57.6	6.5	42.3	22.1	8.7	0.0
1996	109.4	59.5	6.7	46.2	22.0	10.1	0.0
1997	118.6	63.4	6.8	36.2	16.8	6.0	0.0
1998	117.6	61.8	6.8	39.5	18.6	7.1	0.0
1999	141.5	73.1	8.1	42.3	18.2	6.8	0.0
2000	144.4	73.4	8.0	42.4	18.1	6.8	0.0
2001	140.0	70.1	7.7	42.9	19.4	7.0	0.0
2002	151.6	74.8	7.9	45.5	20.9	7.5	0.0

Fuente: Para Gasto Social, INEI, Compendio Estadístico. Para PBI, INEI y BCRP.

Gráfico 4.8
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1970-2002

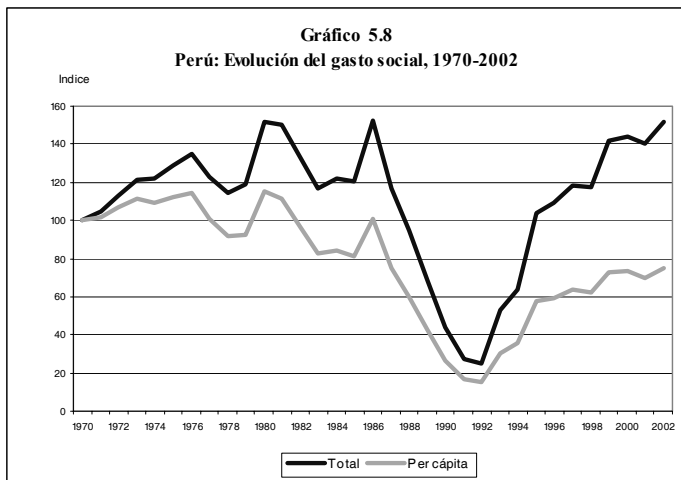
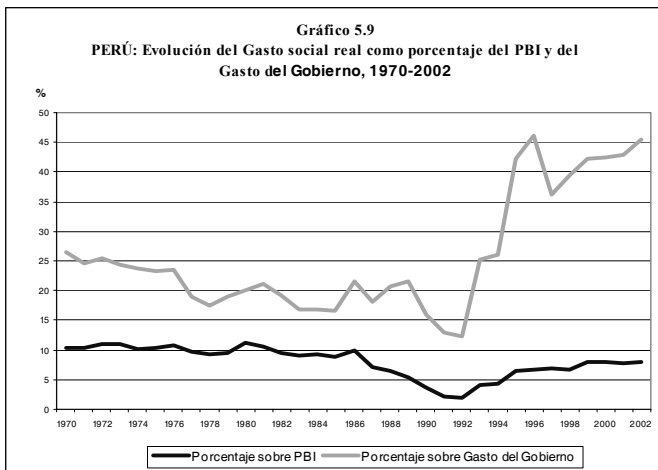


Gráfico 4.9
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL COMO PORCENTAJE DEL PBI Y DEL GASTO DEL GOBIERNO, 1970-2002



salud. Faltará observar ahora, cómo parte de los ingresos para cubrir los gastos fue trasladado a las familias y la obligada reasignación del gasto de las familias.

En cuanto al gasto público social como porcentaje del PBI se observa (cuadro 4.7 y gráfico 4.9), que habiendo alcanzado a 10% en 1986, cae a la mitad, 5.3 % en 1989 y a 3.6 en 1990. Su valor más bajo fue de 2% en 1992. Con cifras de una serie previa a la que se presenta —que es una serie revisada— Francke indica que el porcentaje del gasto social en relación al PBI en el Perú siendo bajo, se redujo a partir de 1988. Hasta 1986 este porcentaje estaba entre 4 y 5%, del PBI, *bajó a niveles entre 2 y 3% del PBI desde 1987* y finalmente alcanzó su nivel más bajo en 1991 con apenas 2.1% del PBI (Francke, 1994: p. 33).³⁵ (Las cursivas son nuestras).

Por su parte, el nivel del gasto en Educación, el más importante componente del gasto social, del 16.4% del gasto de gobierno en 1986, se redujo a 12% en 1987, y se recupera relativamente en 1988 y 1989, para volver a caer en 1990 y con más fuerza en 1991-1992. En términos del PBI, Francke destacará que el porcentaje del gasto en educación cae del 3.5% del PBI en 1986 a 2.3% en 1987-1988, a 2% en 1989 y a 1.5% en 1990-91 (Francke, 1994: cuadro N° 1 del anexo).³⁶

El menor gasto público social en educación y salud fue en parte trasladado a —y asumido por— al gasto de las familias.³⁷ En el caso de la educación ello se produce a través de los cobros por matrícula, cuotas a las asociaciones de padres de familia (APAFA), útiles, libros y materiales de enseñanza y pensiones. De esta manera, la reducción

35. “Este nivel es bajo incluso para niveles latinoamericanos y países subdesarrollados. En Ecuador, por ejemplo, el gasto social alcanza el 5% del PBI en 1991 (según un Informe del Banco Mundial)”. (Francke 1994: 33).

36. “La reducción de gastos en educación y salud es también bastante común...” (Iguíñiz, 1994: 54).

37. “En cuanto al acceso a consultas médicas, dentro del 20% más pobre de la población que no realizó consulta alguna, más de dos terceras partes estuvieron restringidas por falta de recursos económicos [...] Se mantienen problemas de falta de acceso de la población a los servicios de salud, que se deben en su mayor parte a los cobros que se realizan” (Francke 2001: 7).

del gasto en el caso de la educación se compensa con el mayor cobro directo a los padres de familia. Esto se pone también en evidencia en otros dos indicadores: i. el gran aumento de los precios de los servicios de enseñanza y, ii. el incremento del porcentaje del gasto de las familias en educación. La elevación de los precios de los servicios sociales públicos en educación es consistente con la reducción del gasto público social corriente y, como veremos, con el mayor porcentaje del gasto en educación por parte de las familias.

Como se propuso en el esquema 4.2, la reducción del gasto público social real —que se expresa en una menor cantidad y calidad de los servicios públicos gratuitos que se prestaban— se suma a la reducción de los ingresos reales por trabajo. En tal sentido la pérdida de bienestar es aún mayor que cuando se considera por separado la caída de los ingresos reales o la reducción del gasto social.

d. *Mayor gasto de las familias en educación*

El menor gasto público social corriente y los mayores precios de los servicios de enseñanza y salud conducen a los prestadores de servicios a cobrar por ellos. Las familias se ven obligadas a destinar una mayor proporción de su gasto familiar para cubrir esos mayores cobros. Este fenómeno para el caso de los servicios de salud ha sido calificado como una privatización *de facto* por Petrera (1993), mientras que Francke lo resume así: “[...] muchos peruanos no pueden acceder a los servicios de salud porque les quieren cobrar demasiado y porque el Estado no destina los recursos públicos prioritariamente hacia ellos” (Francke, 1998: 50).

Coincidentemente, la legislación que autoriza los cobros por enseñanza por concepto de APAFA data de 1988. Los antiguos aportes o contribuciones que los padres de familia efectuaban a los colegios cobraron fuerza de ley. Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) se formalizaron y cobran una cuota por cada educando, la misma que se utiliza para cubrir gastos corrientes de la enseñanza, así como mejoras en las escuelas. Esta cuota se creó en la fase de inicio de la hiperinflación.

En el cuadro 4.8 se presenta la evolución del gasto anual en educación y en alimentos de las familias a partir de las ENNIV. Se observa que el porcentaje del gasto de las familias en educación sobre su gasto total se eleva de 4.4% en 1985-86 a 6.3% en 1994 y a 7.7% en 1997. Esta progresión del porcentaje del gasto en educación tiene como una de sus contrapartidas la reducción del porcentaje del gasto en alimentos sobre el gasto total. Mientras que el porcentaje del gasto en educación crece en 43% y 22% entre 1985-1994 y 1994-1997, el porcentaje del gasto en alimentos baja en 11% en cada uno de esos dos períodos. El mayor aumento del porcentaje del gasto se registra en el período del empobrecimiento, de 1985-86 a 1994. No obstante, en el período 1994-1997 en el que los ingresos reales por trabajo en promedio se mantienen constantes, este porcentaje sigue subiendo. Una posible explicación a esto último es que el gasto público social (gasto corriente) haya continuado su descenso.

Por áreas geográficas, el mayor nivel del gasto se observa en Lima (5.7% en 1985-86 y 9% en 1997), pero los mayores incrementos en términos relativos se presentan en las áreas rurales entre 1985-86 y 1997: en la costa rural de 1.2% a 6.3%, en la sierra rural de 1.8% a 5% y, por último, en la selva rural, de 1.9% a 4.7%.

Nótese en la última columna del cuadro 4.8 que el número de educandos por hogar prácticamente no varía en esos años. En otras palabras, cuando aumentó el porcentaje del gasto total en educación también aumentó el porcentaje de gasto por educando. Finalmente, el cuadro 4.8 contiene el porcentaje del gasto familiar sobre el total para la educación primaria y pública. Existe una enorme diferencia entre el porcentaje del gasto promedio anual sobre el gasto total de las familias en educación primaria pública (91% de los escolares), comparado al de la educación primaria privada (9% restante), la misma que se reduce entre 1985 y 1997: la diferencia va de 7 veces en 1985 y 1994, a 5.1 veces en 1997. En otros términos, el porcentaje del gasto promedio anual sobre el gasto total de las familias en educación primaria pública aumentó de 1% en 1985-86 a 1.6% en 1994 y a 2.4% en 1997. Las familias, en promedio, valoran la educación y pese a que no se recuperan sus ingresos, gastan proporcionalmente

Cuadro 4.8

PERÚ: GASTO ANUAL EN EDUCACIÓN Y EN ALIMENTOS SOBRE EL GASTO TOTAL
Y EN EDUCACIÓN PRIMARIA, PÚBLICA Y PRIVADA, SOBRE EL GASTO TOTAL DE LOS
HOGARES SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1985-86, 1994 Y 1997 (PORCENTAJES)

ÁREA GEOGRÁFICA	GASTO EDUCA / GASTO TOTAL	GASTO ALIMEN / GASTO TOTAL	EDUCACIÓN PRIMARIA			EDUCANDOS POR HOGAR (NÚMERO)
			GASTO PROMEDIO ANUAL / GASTO TOTAL			
			PÚBLICO	PRIVADO	PROMEDIO TOTAL	
1985-86						
Nacional	4.4	55.4	1.0	6.9	1.7	1.7
Lima	5.7	47.6	1.1	6.0	2.4	1.6
Resto costa						
urbana	2.7	49.1	0.9	3.3	1.2	1.7
Costa rural	1.2	67.7	0.8	NS	0.8	1.9
Sierra urbana	3.3	53.3	1.0	4.0	1.3	1.7
Sierra rural	1.8	78.5	1.0	NS	1.0	1.7
Selva urbana	2.1	49.3	0.6	3.9	1.0	1.7
Selva rural	1.9	72.7	1.0	NS	1.0	1.8
1994						
Nacional	6.3	49.4	1.6	11.2	2.8	1.7
Lima	8.2	43.1	1.5	12.5	3.7	1.4
Resto costa						
urbana	6.9	46.7	1.9	9.2	3.2	1.6
Costa rural	3.3	61.9	1.9	NS	1.9	1.8
Sierra urbana	5.3	48.2	1.8	6.5	2.6	1.7
Sierra rural	3.2	68.7	1.5	NS	1.6	1.9
Selva urbana	5.4	56.1	2.8	4.5	2.9	1.8
Selva rural	2.7	69.3	1.6	NS	1.6	1.9
1997						
Nacional	7.7	44.1	2.4	12.3	3.6	1.7
Lima	9.0	37.7	2.1	9.6	4.1	1.5
Resto costa						
urbana	7.2	43.6	2.6	10.0	3.9	1.6
Costa rural	6.3	60.9	3.7	NS	3.9	1.9
Sierra urbana	7.4	41.6	2.8	8.9	3.8	1.6
Sierra rural	5.0	63.1	3.0	NS	3.0	1.9
Selva urbana	5.1	48.5	2.7	5.4	2.9	1.8
Selva rural	4.7	63.3	3.0	NS	3.0	2.0

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

más en ella. Se puede ver eso en más detalle, para volver sobre el tema de los textos escolares.

El cuadro 4.9 contiene el índice del gasto real —promedio anual— en educación primaria pública de los hogares. Se observa una reducción del gasto real promedio en este nivel de educación entre 1985 y 1994 y una posterior elevación en 1994-97. Al comparar este resultado con el del cuadro 4.8 anterior, se concluye que mientras que cae el gasto total promedio de las familias en educación entre 1985-86 y 1994, el porcentaje de su gasto en este rubro sobre el gasto total en promedio aumenta. En otros términos, se trata de un servicio sumamente valorado: mientras cae el ingreso y el gasto familiar y también el gasto en educación, sube su participación en el gasto.

Nótese que en el rubro Libros, textos y cuadernos, el nivel de gasto real de 1997 fue mayor que el de 1985. De otra parte, las mayores reducciones respecto a 1985 se registraron en Uniformes escolares y Pensiones, refrigerios y transporte. Como es conocido, parte de los Programas de alivio a la pobreza se han centrado en el reparto de uniformes y en la alimentación escolar. Además, en el caso de la sierra rural, la zona de mayor pobreza extrema, el índice del gasto real de las familias sube en 1994 respecto a 1985 en matrícula y APAFA, de 127.5 a 160 y en libros, textos y cuadernos, de 186.3 a 296.4.

Francke (2001: 6) señala que según el Banco Mundial, dada la escasa contribución del gobierno, las familias aportan el 41% de los gastos de la educación pública, principalmente en textos, pasajes y uniformes, y añade, “Como porcentaje del PBI, las familias peruanas gastan más en educación que (las familias en) los países desarrollados”.

5. Conclusiones

En este capítulo, de manera aún esquemática, se presenta una interpretación de cómo el ajuste de 1987 a 1992, afectó los ingresos reales de la población. Una constatación es que el ajuste, entendido como la gran reducción del nivel de vida de la población, se produjo en 1988 y 1989 y no en agosto de 1990 o en 1991 como varios autores afirman. El ajuste de 1990 sirvió y sirve aún para mantener los niveles de

Cuadro 4.9
PERÚ: ÍNDICE DEL GASTO REAL PROMEDIO ANUAL EN EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA POR
HOGARES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA POR RUBROS DE GASTO EN EDUCACIÓN,
1985-86, 1994, 1997 (1994 = 100)

ÁREA GEOGRÁFICA	MATRÍCULA, APAFA, OTROS	LIBROS, TEXTOS, CUADERNOS	UNIFORMES	PENSIONES, REFRIGERIOS, TRANSPORTE	GASTO TOTAL PROMEDIO	EDUCANDOS POR HOGAR	GASTO POR EDUCANDO
1985-1986							
Nacional	131.7	233.2	143.6	157.8	183.0	1.7	181.2
Lima	152.6	251.9	194.7	236.1	249.6	1.7	212.6
Resto costa							
urbana	107.2	220.6	172.6	118.7	163.7	1.8	149.4
Costa rural	176.8	151.3	81.7	98.2	133.8	1.9	126.9
Sierra urbana	137.0	197.0	150.2	111.0	149.9	1.7	150.9
Sierra rural	127.5	186.3	98.1	201.3	165.8	1.7	184.9
Selva urbana	94.7	269.0	103.3	71.4	114.2	1.7	124.6
Selva rural	164.6	540.6	114.5	369.1	278.4	1.8	295.9
1994							
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Lima	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.5	100.0
Resto costa							
urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.6	100.0
Costa rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.8	100.0
Sierra urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Sierra rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
1997							
Nacional	114.0	274.3	113.1	105.1	132.6	1.8	129.4
Lima	122.1	287.6	121.5	145.6	161.9	1.6	145.0
Resto costa							
urbana	84.9	231.4	120.3	85.5	114.8	1.6	114.4
Costa rural	145.8	253.3	118.3	144.1	154.3	1.9	147.0
Sierra urbana	128.7	259.6	115.1	102.6	129.5	1.7	135.1
Sierra rural	160.0	296.4	114.0	105.4	139.0	1.9	140.4
Selva urbana	118.0	362.1	89.4	60.3	97.8	1.8	100.7
Selva rural	141.4	526.7	132.4	199.4	199.0	2.0	188.7

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

ingresos reales bajos y constantes, así como para que las familias sigan asumiendo buena parte del costo de la educación y salud.³⁸

Resulta sorprendente que el nexo entre las políticas macroeconómicas y la evolución de la pobreza no sea motivo de estudio. En gran medida los estudios impulsados por el Banco Mundial a partir de las encuestas de hogares ENNIV ponen la atención en el comportamiento de las familias, el mismo que —de hecho— se analiza al margen de la evolución macroeconómica y, en particular, al margen del comportamiento de los gobiernos en materia de políticas de precios e ingresos y de las políticas fiscal y de gasto social.

Las políticas para reducir la pobreza deben ir justamente en el sentido contrario a lo que ha ocurrido en estas tres políticas mencionadas. Si hubo una drástica redistribución regresiva con la hiperinflación que cambió la distribución del ingreso y empobreció más, debería promoverse una redistribución del ingreso progresiva a través de las políticas de precios y tarifas sociales, de la política salarial (indexación) y de la política fiscal y de gasto social. No plantearse este cambio en las políticas significa consagrar la enorme pérdida de poder adquisitivo ocurrida y la pérdida de bienestar de las familias, manteniéndolas en su condición de pobreza de manera permanente.

Esta conclusión tampoco es un descubrimiento. Infante señalará que de acuerdo a la experiencia reciente de América Latina,

[...] la combinación de un rápido crecimiento económico, junto a una política activa de salarios mínimos y la preservación de un gasto social elevado orientado hacia los sectores de menores ingresos, constituyen los ingredientes básicos de una estrategia que permita reducir la pobreza (Infante, 1994: 2).

Los programas de alivio a la pobreza son eso, de alivio, no de reducción permanente de la misma, como veremos en el siguiente capítulo. Mientras la política de precios y tarifas, la política salarial y el gasto

38. Francke sostiene en el 2001 que: “[...] en diez años no se ha podido recuperar lo que se perdió con la crisis y la hiperinflación de 1988-90. Sigue habiendo entre 12 y 13 millones de peruanos pobres” (2001:4).

público social sigan con los patrones establecidos desde la estabilización y el ajuste de 1988 en adelante, la política de reducción de la pobreza enfrenta un escollo insalvable que hace difícil, sino imposible, que la pobreza efectivamente se reduzca de manera permanente.

Finalmente, la visión de que es necesario esperar que en el largo plazo —vía la inversión en educación y salud— pueda aumentar la productividad del trabajo y así mejorar los ingresos y superar la pobreza, tiene dos fallas.³⁹ Primero, ignora las causas macroeconómicas del empobrecimiento reciente, y segundo, al hacerlo, está creando las condiciones para que esta política continúe y siga manteniendo a más del 50% de la población del país en condición de pobreza.

39. En 1995 Morley (1995) seguía insistiendo en la validez de esta propuesta.