

INTRODUCCIÓN

EL PERÚ es un país pobre en el que se produjo un marcado aumento de la pobreza entre fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990. El empobrecimiento reciente ha sido quizás uno de los mayores de la región, llegando a alcanzar tasas de pobreza que no se han logrado revertir.¹ No solo es que aumentó la tasa de pobreza, sino que hubo un cambio drástico en la proporción entre pobres y no pobres, tratándose de un verdadero proceso de pauperización de la población.

Dada la persistencia de una pobreza masiva, la mayoría de estudiosos no parece sorprenderse de que la tasa de pobreza sea elevada; por ello, se estudia —o mide— su variación anual y se proponen políticas para reducirla, gradualmente. No parece haber gran preocupación de por qué la tasa de pobreza es tan alta, de por qué ésta dio un salto de grandes proporciones a fines de la década de 1980 y, de por qué, luego, con el *shock*, las reformas de inicios de los noventa y las políticas y programas para reducirla, esta elevada tasa de pobreza persiste. No habiendo nada que explicar, no tendrían por qué proponerse medidas para revertir ese enorme empobrecimiento. Bastará que disminuya unos pocos puntos porcentuales, si la evolución de la economía lo permite.

-
1. En un reciente texto oficial del Ministerio de Economía y Finanzas, se indica que, según el INEI, la tasa de pobreza nacional fue de 54.7% y la rural de 76% en 2003; ese año la tasa de pobreza extrema fue de 21,6%, siendo la rural de 45.7% (MEF 2005:16). La tasa de pobreza en los países andinos, salvo Venezuela, se ubica entre 50% y 60% de sus poblaciones.

En este texto se exploran las causas de la pobreza en el Perú, tanto de la pobreza permanente o estructural como del gran empobrecimiento reciente, y se discuten las políticas que se han implementado para reducirla. El propósito principal del trabajo es llamar la atención sobre la necesidad de analizar las causas —los orígenes— de la elevada pobreza y de poner atención a los varios enfoques que sobre ellas existen, a fin de que los esfuerzos por reducir la pobreza se dirijan a atacar sus causas y no solamente sus efectos o manifestaciones.

Cuando se investiga sobre la pobreza en el Perú se concentra la atención en la definición y métodos de medición de la pobreza, sea a partir de los ingresos o gastos familiares o de las necesidades básicas insatisfechas. Sobre la base de la medición y la ubicación geográfica de las familias pobres —focalización— se proponen y llevan a cabo programas de reducción de la pobreza. El diseño de estos programas no toma en cuenta las causas o condiciones que hacen que la pobreza se reproduzca, ni tampoco cuál es la relación entre la pobreza y la estructura de la economía, ni entre la pobreza y la política macroeconómica.

Los argumentos que se presentan en este trabajo tratan de empezar a llenar este vacío y son los siguientes:

- i. Para entender las causas de la pobreza resulta indispensable ubicar el fenómeno de la pobreza en un marco analítico, que vaya más allá de la necesidad inmediata de su medición. Un enfoque para entender la pobreza debe vincularla a las estructuras —económica y social— en las que surge y se reproduce, y no limitarse a estudiarla en sí misma, aislando al enorme número de familias pobres de la economía en la que se ubican. De los varios enfoques que estudian la pobreza que se presentan, optamos por el enfoque que atiende a sus causas estructurales. Parecería razonable pensar que la pobreza estructural proviene de la falta o insuficiencia de activos o de capacidades de los pobres o de su denominada exclusión social. No obstante, estos enfoques se alejan de una visión estructural de la pobreza y se centran en estudiar el comportamiento de las familias asiladas entre sí; la pobreza, según ellos, se

- debería a la falta o insuficiencia de determinados atributos de las familias que les impiden aumentar sus ingresos y salir de la pobreza.
- ii. Los estudios sobre el problema social en el Perú han pasado de poner la atención en la distribución del ingreso en la década de 1970, a estudiar la pobreza a partir de mediados de la década de 1980. El cambio de objeto de estudio responde en cierta medida al cambio en la agenda de los organismos internacionales de financiamiento, preocupados por los efectos sociales de los programas de estabilización y, en especial, del ajuste y las reformas liberales de los años noventa. Partiendo de visiones de tipo estructural, en términos de grupos ocupacionales, los estudios fueron transitando al análisis del comportamiento de las familias. El patrón de pobreza ya no se registra en las trayectorias de grupos ocupacionales sino en el agregado de familias pobres indiferenciadas entre sí. Al impulso de las sucesivas encuestas de hogares, promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la atención de los analistas se ha centrado en las familias, en lo que se puede denominar un enfoque de oferta de trabajo, que descuida la inserción de las familias en la economía y en determinados grupos ocupacionales, ignorando la demanda de trabajo.²
 - iii. Las formas tradicionales de pobreza —la pobreza permanente— se deben a la incapacidad de la economía peruana por modificar su

2. Se aplicaría a los estudios de la pobreza que se limitan a las familias y que catalogamos como de oferta de trabajo, la observación de Hamermesh (1993: 6-7) sobre las razones por las que se ha descuidado el estudio de la demanda de trabajo: la proliferación de bases de datos de encuestas de hogares y el desarrollo de nuevas teorías y técnicas para estudiar en exceso la oferta de trabajo, esto es, el comportamiento de las familias. En cambio, según este autor, se ha puesto muy poco esfuerzo en recoger la información de las empresas para estudiar la demanda de trabajo. La causalidad en la investigación empírica va de los datos al análisis. Por último, añade Hamermesh, la Escuela de Economía de Chicago es la responsable de centrar los estudios en la oferta laboral para tratar de explicar las diferencias de salarios a largo plazo, ignorando el papel de la demanda de trabajo.

- estructura productiva y de empleo. La enorme heterogeneidad estructural de la economía peruana lleva a que el crecimiento no absorba a la creciente fuerza laboral. Esta composición del producto y del empleo no permiten que se extienda el empleo asalariado ni que aumente la productividad de los sectores más intensivos en mano de obra; el dinamismo de la economía peruana está dado por las actividades de exportación primaria y los servicios financieros y públicos de alta tecnología, cuya productividad aparente aumenta a mayor ritmo, acentuando la heterogeneidad.
- iv. La pobreza rural se explica por la persistente y elevada concentración de la propiedad de la tierra y de los procesos paralelos a la concentración que frenan el desarrollo local. De otra parte, los rendimientos de los principales cultivos aumentan muy lentamente sobre niveles por debajo del promedio mundial, a excepción del arroz. La pobreza urbana, a su vez, se explica por la caída de los ingresos reales por trabajo y la reducción del empleo de calidad, frente al aumento de la fuerza laboral urbana. El “activo” más importante y decisivo que tienen las familias es su fuerza laboral y solo pueden utilizarlo parcialmente por la falta de suficiente inversión y de demanda, derivada de la estructura productiva.
 - v. El gran aumento de la pobreza a fines de la década de 1980 se debe a los efectos del ajuste, esto es, a la política de estabilización macroeconómica y a la política laboral sobre los ingresos de las familias, y mal puede atribuirse a las características o al comportamiento de las familias o del propio mercado de trabajo. La mayor pobreza proviene del freno a la posibilidad que las remuneraciones nominales aumenten al ritmo en que se subieron —por medidas de política— los precios de los bienes y servicios básicos. Se frenó primero, y se prohibió después, la indexación salarial respecto de la inflación pasada.³ De igual manera, se redujo severamente el gasto público social corriente per cápita en educación y salud. A la pobreza permanente se sumó la pobreza coyuntural

3. No hubo tampoco indexación en los ahorros ni en los contratos en general.

o reciente, producto del ajuste estructural de los noventa. Los nuevos contingentes de familias pobres surgen por la reducción del poder adquisitivo resultado de la hiperinflación no compensada y la pérdida de empleos de calidad resultado del ajuste y las reformas estructurales liberales de 1991. Como consecuencia, desde entonces más de la mitad de la población en el Perú se encuentra por debajo de la línea de la pobreza y más de un quinto en extrema pobreza.

- vi. Las políticas y programas diseñados e implementados buscaron compensar o aliviar a la población por los efectos de las reformas liberales, sin proponerse la erradicación de la pobreza ni una política salarial de recuperación de la pérdida de poder adquisitivo, ni una promoción del empleo de calidad. De manera consistente con centrar la atención en las familias pobres, en especial, los pobres extremos, el enfoque implícito en los programas es el de promover la igualdad de oportunidades entre los pobres mismos. Los programas son denominados de superación de la pobreza (extrema) y se asume que con el mayor acceso a servicios de educación y salud, programas de alimentos y una mejor infraestructura las propias familias pobres superarán su situación.

El contenido de los capítulos del texto es el siguiente. En el capítulo I se presentan y revisan los principales enfoques sobre las causas de la pobreza, tanto a un nivel general como de las aplicaciones efectuadas para el Perú. Dada su mayor desarrollo o difusión se pone más énfasis en los enfoques de los activos de los pobres, de exclusión social y el de causas estructurales, enfoque por el que se opta en este trabajo. También se de cuenta de enfoques más recientes, varios de los cuales son variantes de los enfoques principales. En el capítulo II se revisan y comparan los estudios que miden la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza en el Perú. La gran mayoría de estudios sobre pobreza se concentran en la medición de la pobreza a partir de definiciones operativas, sin una evaluación mínima de la calidad de los datos. Existe consenso en que, como tendencia, la desigualdad y la pobreza han aumentado, así como en que los niveles

actuales de desigualdad y pobreza son sumamente elevados. En el capítulo III se exploran las causas estructurales de la pobreza, considerando la estructura productiva nacional y su efecto en el empleo según grupos ocupacionales. Se revisan dos de los principales indicadores de la pobreza rural: la elevada concentración de la tierra y los bajos rendimientos agrícolas. En el plano urbano se considera la estructura del empleo y la evolución de los ingresos por grupos de trabajadores.

En el capítulo IV se sostendrá que la causa de la mayor pobreza reciente radica en las políticas de ajuste y estabilización implementadas, esto es, en la manera como la política macroeconómica afecta de manera desigual a las familias y a los distintos grupos ocupacionales. Se reúne evidencia empírica que ilustra la secuencia en la erosión de los ingresos reales por trabajo. En el capítulo V se evalúan las políticas de lucha contra la pobreza, y el capítulo VI contiene las conclusiones.

La gran mayoría sino la totalidad, de los estudios y análisis sobre la pobreza se centran en su medición, sobre la base de una definición operativa, y pasan de inmediato a las recomendaciones de políticas para aliviarla o reducirla.⁴ Las familias o los individuos son los únicos objetos de estudio, tomándose su situación de pobreza como el punto de partida, como un dato. Al aislar a las familias de las condiciones económicas y sociales que las rodean se impide avanzar en la comprensión de por qué se encuentran en situación de pobreza. Precisamente por ser urgente y necesario erradicar o reducir drásticamente la pobreza, es elemental reconocer que esto no será posible si no se cuenta con un mínimo de entendimiento de cuáles son sus causas y si no se atacan estas últimas, y no solo los efectos o manifestaciones en la pobreza.

No está demás aclarar que en este texto no se analiza la causalidad en el sentido de la econometría ni se aplican test de Granger sobre qué sigue a qué y cuál es la dirección de la causalidad. Tampoco se

4. Este procedimiento sigue el pragmatismo de la lucha contra la pobreza en Estados Unidos de América, donde se asume que la pobreza no proviene del funcionamiento del sistema económico sino de las características disminuidas de los pobres a quienes se debe prestar asistencia (Freeman 1999).

plantea una relación —tautológica— entre la falta de atributos —o de activos— y los bajos ingresos de los pobres, o entre diferencias en la posesión de activos y diferencias de ingresos o, por último, entre variaciones marginales entre estas variables. Dado el déficit de estudios sobre la pobreza de corte estructural —siendo notables excepciones los trabajos de H. Chenery *et al.*, R. Webb (1975), F. Stewart y J. Sheahan— basta, en una primera aproximación, mostrar algunas evidencias que indican la asociación que existe entre la permanencia o acentuación de una particular estructura productiva y la situación de pobreza de la mayoría de la población. La economía primaria y no primaria exportadora no requiere del desarrollo del mercado interno ni por tanto de recuperar, ni mucho menos elevar el nivel de vida perdido en los últimos 25 años. Al contrario, sus promotores proponen mantener los salarios reales bajos y hasta reducirlos. Queda pendiente analizar con alguna precisión, la relación o asociación entre la distribución o composición porcentual de la producción y el empleo y la situación de los trabajadores, y de cómo el tipo o composición del crecimiento —no el nivel de la tasa— no permite salir de la pobreza.

Entre las principales limitaciones de este trabajo se debe empezar señalando que la mayor parte del texto fue escrito en el año 2000, fue actualizado gradualmente, y que el resultado es preliminar y aun parcial. En segundo lugar, algunos de los argumentos en varios capítulos no están acabados —i.e. los capítulos 4 y 6— y se podrían tomar como propuestas o guías de trabajo. En tercer término, no se hace justicia a la enorme contribución al tema de importantes estudios de la pobreza en Perú, como son los trabajos de Javier Iguñiz, Javier Herrera, Adolfo Figueroa o Pedro Francke. En cuarto término, gracias al apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, pude presentar algunos de los avances de este texto en diversos seminarios y recogí valiosas sugerencias, incluyendo las de un evaluador anónimo de la primera versión. No obstante, por limitaciones de tiempo no se ha confrontado esta nueva versión con otras opiniones y puntos de vista. Por ello, si en algunos pasajes la crítica a los argumentos o puntos de vista de investigadores o instituciones puede parecer —o es— excesiva, se ruega tomar en cuenta que aún se trata de

una primera exploración y que los argumentos esbozados requieren mayor desarrollo.

Finalmente, debo agradecer el valioso aporte de William Sánchez Aybar, por el paciente procesamiento de la información, la preparación de cuadros y gráficos y sus sugerencias, y a Juanpedro Espino Rabanal por sus contribuciones al texto, así como por la revisión y corrección de varios de los capítulos. Ninguno de ellos es responsable por lo aquí expuesto. También debo agradecer el interés y la perseverancia de CLACSO por darme la oportunidad de sacar este trabajo adelante, así como el apoyo del IEP y la PUCP para publicarlo como libro.