

Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo

Raúl Mauro

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo realizar una evaluación de las políticas sociales durante el gobierno de Toledo a partir de la teoría de la justicia desarrollada por John Rawls. De acuerdo con los resultados preliminares de este breve análisis, las políticas sociales del gobierno de Toledo no han contribuido en hacer de la nuestra una sociedad más o menos justa que la recibida de manos del gobierno de Fujimori. Y ello es así porque, a pesar de que se han recuperado determinados esquemas de libertad democrática, no necesariamente ha habido una maximización del bienestar de los menos aventajados. De acuerdo con esta constatación, se recomienda expandir la naturaleza pasiva, estática y asistencialista de las políticas sociales para luchar contra la pobreza y desarrollar un esquema en el que estas tengan una naturaleza activa, dinámica y promovedora del desarrollo humano.

Una teoría de la justicia

A theory of justice fue un trabajo publicado por Rawls en 1971. En él se planteaba una teoría alternativa al utilitarismo para

entender las condiciones en las que una sociedad fuertemente dividida por doctrinas razonables, ya sea de índole política, religiosa, filosófica o moral, puede permanecer justa y estable durante un periodo de tiempo prolongado. Para lograr identificar estas condiciones, Rawls planteó la posibilidad de que la justicia sea entendida en términos de equidad y que, de acuerdo con ello, se adoptase un contrato hipotético entre un conjunto de personas que pertenecen a esta sociedad bajo dos supuestos:

- (1) ellas se encuentran en una posición original en la que nadie se conoce entre sí, debido a que existe, delante de cada una de ellas, una suerte de velo de ignorancia respecto de las otras, y eso las hace virtualmente iguales para tomar una decisión en conjunto; y
- (2) ellas conservan su capacidad de razonar por medio de criterios económicos y sociológicos, pero ignoran cual será su suerte distributiva al reunirse en sociedad luego del contrato.

De acuerdo con Rawls, los principios que escogerían estas personas en dicha situación serían los siguientes:

- (1) El principio de las libertades. Debe existir una distribución de igual número de esquemas de libertades para todos.
- (2) El principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales se permiten en tanto aseguren:
 - (a) el mayor beneficio del grupo social menos aventajado y
 - (b) el carácter abierto para todos de los cargos y posiciones en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Este conjunto de principios tiene un orden lexicográfico en caso de conflicto: el primero se prefiere al segundo y, dentro del segundo, la opción (a), a la opción (b). De esta manera, es posible diseñar y evaluar las instituciones que rigen en una determinada sociedad, y eso hace posible que exista cooperación entre los diferentes individuos que la componen a pesar de sus diferencias en cuanto a opinión o concepciones religiosas, políticas, filosóficas o morales.

El Perú entre 2001 y 2006

Luego de haberse celebrado casi simultáneamente cuatro elecciones en nuestro país, Alejandro Toledo se está despidiendo del gobierno con un repunte inesperado de popularidad. Los cinco años vividos bajo el partido de la «chacana» aparecen como uno de los gobiernos más exitosos en términos de administración macroeconómica. Además, en este período, las reformas democráticas iniciadas por el doctor Valentín Paniagua, cuyo gobierno restableció las bases del Estado de derecho mediante la eliminación de las trabas autoritarias, se han consolidado poco a poco.

La economía durante el gobierno de Toledo ha crecido a un ritmo promedio de 5,5 por ciento anual, en tanto que el índice del producto bruto interno per cápita ha pasado de 109,2 a 128,9 (base 100 en 1994). Adicionalmente, la tasa de inflación se ha mantenido por debajo del 4 por ciento durante su gestión. Las exportaciones, por su parte, han tenido un despegue notable y sin precedentes, hecho que se explica por el dinamismo de los minerales y los productos semiprocesados alimenticios; asimismo, el tipo de cambio se ha mantenido en equilibrio gracias a un esquema de flotación «sucia». Por estos, y otros logros en materia macroeconómica, Alejandro Toledo ha sido felicitado no solo por los empresarios más importantes de nuestro

país, sino también por empresarios extranjeros, tecnócratas y representantes de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

No obstante, Toledo exclamó perplejo hace solo un par de años: «Si Wall Street y Washington me están aplaudiendo, ¿por qué entonces no me aplaude la gente en el Perú? ¿Qué es lo que está pasando?». ¹ En aquel entonces se respondió a esta paradoja de la política social de su gobierno de la siguiente manera: «No es suficiente que estemos bien, necesitamos ver que ese 5% o 4% de crecimiento económico se sienta realmente en los bolsillos de la gente». ² Esta expresión es muy curiosa, puesto que, poco tiempo después de estas declaraciones, el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 2005, presentó un balance favorable del impacto de las políticas económicas y sociales del gobierno de Toledo sobre la equidad. Los datos que sirvieron para tal propósito se reproducen en la página siguiente (tabla 1).

Esta situación me hace recordar la que se vivió a finales del gobierno de Alberto Fujimori. Había una clara percepción de parte de los investigadores y evaluadores independientes de que las cifras de pobreza estaban «maquilladas» o «cocinadas», puesto que la población denunciaba dramáticamente su situación de extrema pobreza y, además, entidades consideradas más técnicas como el instituto Cuánto realizaban estimaciones que contrastaban notablemente con las cifras presentadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Posteriormente, con la caída del régimen de Fujimori y la consiguiente renovación de los cargos en el sector público, la cooperación francesa fue bienvenida para asesorar en el recálculo de las cifras de pobreza.

¹ Declaraciones registradas el 25 de mayo de 2004.

² Ídem.

Tabla 1. Distribución del ingreso de los hogares de 2001 a 2004

Decil	2001-IV	2002-IV	2003-IV	2004-IV
Decil I	1,27	1,30	1,60	1,73
Decil II	2,51	2,57	2,82	2,97
Decil III	3,64	3,77	3,98	4,04
Decil IV	4,91	5,05	5,25	5,11
Decil V	6,31	6,52	6,63	6,37
Decil VI	8,08	8,34	8,31	8,01
Decil VII	10,37	10,54	10,73	10,20
Decil VIII	13,59	13,85	13,98	13,16
Decil IX	19,12	19,50	19,73	19,10
Decil X	49,73	55,60	52,30	50,37
Índice de GINI	53,62	55,15	53,03	52,49

N. B.: Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas, Marco Macroeconómico Mutianual 2006-2008 (tabla 17).

Esta acción, junto con el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina (MECOVI),³ originó una nueva serie de estimaciones de la magnitud de la pobreza desde 1997 hasta 2000. En la actualidad, las cifras de pobreza y de extrema pobreza no son más cuestionadas. El comportamiento descrito

³ El programa MECOVI es promovido por la CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

por estas cifras indica que la pobreza ha mostrado una leve tendencia a decrecer, en tanto que la pobreza extrema sí se ha reducido significativamente.

Sin embargo, las cifras que sí se cuestionan son las mediciones acerca de la desigualdad que han sido publicadas por el Banco Central de Reserva del Perú (Céspedes 2005) y el Ministerio de Economía y Finanzas (en el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008), en las que se muestra evidencia de un comportamiento a favor de la equidad durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004 (véase para ello nuevamente la tabla 1). Una primera observación para estos datos es que solo son comparables entre sí las distribuciones de gasto de 2001 y 2002, y luego las de 2003 y 2004. Es imposible comparar, por ejemplo, una distribución de gasto de 2001 y 2004. Ello se debe a un cambio en la metodología del recojo de información de la Encuesta Nacional de Hogares en 2003. Ello se da aun a pesar de que se restrinja la comparación al cuarto trimestre de cada uno de estos años, ya que el tamaño de muestra es superior en el primer par de años (alrededor de 20 mil hogares) en comparación con el segundo par (alrededor de la cuarta parte de la anterior metodología). Este cambio ha repercutido en un incremento de la varianza de los estimadores puntuales de la pobreza y la desigualdad, y eso ha significado que el intervalo de error sea mayor en el cuarto trimestre de 2003 y 2004 que los intervalos de error observados entre los cuartos trimestres de 2001 y 2002. Por lo tanto, hay una menor precisión en la estimación de los datos de pobreza y de desigualdad de los primeros en relación con los segundos.

Adicionalmente, es necesario verificar si las curvas de Lorenz que estas distribuciones de gasto describen no se cruzan, es decir, si existe dominancia estocástica. Si estas curvas de desigualdad se cruzaran, no se puede afirmar de manera

concluyente que la desigualdad ha aumentado o disminuido entre estos años. En otras palabras, el índice de Gini no sirve como indicador para evaluar la desigualdad. Me propuse realizar esta prueba, pero me fue imposible al detectar el error más serio de los resultados mostrados en la tabla 1: la suma de cada una de las columnas de participación de gastos de los deciles no totaliza 100.⁴ Es poco probable que estos datos hayan sido arrojados por el *software* estadístico con que trabajaron en el Banco Central de Reserva del Perú.

Si se consideran las observaciones hechas, ¿es posible sostener, como lo hace el Marco Macroeconómico Multianual, que hay evidencia favorable para afirmar la existencia del llamado «chorreo» en los últimos años? La percepción de la población, de los investigadores e, incluso, del propio Toledo es que hay una agudización del problema de la desigualdad.⁵ Ello es así puesto que existe una clara desconexión entre los beneficios

⁴ De todas formas, cuando construí las respectivas curvas de Lorenz a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, encontré que ellas se cruzaban entre 2003 y 2004.

⁵ Una observación técnica adicional, pero pertinente a la medición de la desigualdad a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares, se encuentra en Saavedra y Díaz 1999. Estos autores afirman lo siguiente: «Las encuestas que se utilizan para hacer estudios tienen el gran problema de no ser un buen instrumento para recoger la información de ingresos de los dueños del capital. Este problema se encuentra en Perú y en la mayor parte de países. Sin embargo, una parte importante de la dinámica distributiva se encuentra al interior de la gran masa de perceptores que van desde el gerente de una empresa transnacional —que es, al fin y al cabo, un vendedor de su fuerza de trabajo— hasta el vendedor ambulante. La percepción que se tiene usualmente acerca de los cambios distributivos no es en base a lo que sucede a ese grupo sino que incluye a todos los perceptores de ingreso, ya sea que deriven sus ingresos del trabajo, de la renta del capital productivo o de inversiones financieras. Es en ese sentido que se dice que existe un grave problema distributivo y que además es creciente [el subrayado es nuestro]» (Saavedra y Díaz 1999: 34). Por esta razón, los análisis de distribución del ingreso deben complementarse con los datos que emita el Instituto Nacional de Estadística e Informática respecto a la distribución funcional del ingreso.

del crecimiento económico y los cambios en el bienestar de la población, hecho que se ha traducido en la baja aprobación de la administración del presidente Alejandro Toledo.

Por lo tanto, el problema que no ha podido resolver el gobierno de Toledo es la postergación de la cuestión social. Me refiero a esta en general, porque no deseo limitar la problemática al análisis del déficit de consumo de alimentos, que se utiliza generalmente para evaluar la magnitud de la pobreza, sino que deseo extenderlo también al del déficit en la capitalización del factor humano de nuestro país. Su superación permitiría obtener, eventualmente, un retorno favorable en términos de una remuneración-hora adecuada, y eso, en términos del segundo principio de Rawls, significaría preguntarnos acerca de si existe posibilidad de ascender socialmente en condiciones de igualdad de oportunidades.

Por ello, mi aproximación pretende expandir el ámbito de evaluación de la política social al tema del papel jugado por el Estado en la promoción del empleo de calidad. Esta idea se hace necesaria al entender que, a pesar de que se destina más del 65 por ciento del presupuesto de la República a las categorías de gasto social o a pesar de que este gasto ha tenido un comportamiento creciente durante los últimos cinco años, la actual administración ha fallado en promover una sociedad mas justa y equitativa en el sentido de Rawls, tal como veremos a continuación.

La política social

Según Parodi (1997), las políticas sociales son

[...] aquellas acciones que desde el Estado o con su apoyo son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y, en tal sentido, no son equivalentes a los servicios sociales, que son una expresión instrumental de las políticas sociales; sino que se refieren a acciones

estratégicas en momentos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad. (pp. 24-25)

En el caso peruano, esta definición se ha delimitado a las acciones orientadas a la superación de la pobreza a través de la búsqueda de igualdad de oportunidades.

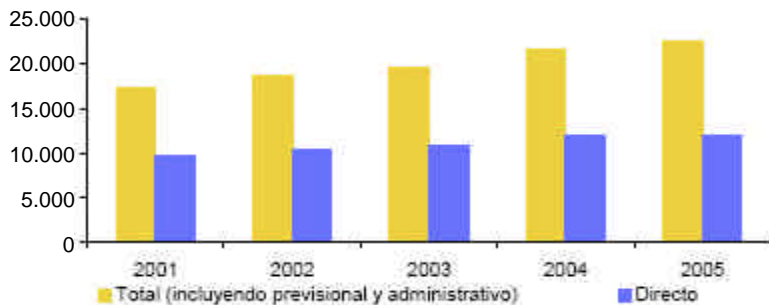
La forma concreta en que estas acciones se materializan se manifiesta en la parte del presupuesto público que se destina al gasto social. Este último se dirige a dos fines: en primer lugar, al gasto en acciones orientadas a la formación de capital humano en sus dos componentes principales, la salud y la educación, a fin de que, con ello, las personas puedan generar capacidades que posibiliten la generación propia de ingresos al insertarse en el mercado laboral; y, en segundo lugar, a las acciones de tipo asistencial, orientadas a la provisión de medios de vida a la población que vive en pobreza extrema y que eventualmente está impedida de trabajar.

Estos conceptos guardan correspondencia con las definiciones operativas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas para el manejo del gasto social. En efecto, el gasto público social es el porcentaje del presupuesto invertido en las acciones públicas dirigidas a los diferentes sectores sociales del país y su objetivo es desarrollar capacidades básicas en las personas e indispensables para lograr una vida digna, sana, creativa y productiva. En ese sentido, se entiende que, a pesar de que se le llama «gasto» al gasto social, estamos hablando, en realidad, de una «inversión» social. El gasto social directo es el gasto que excluye los gastos administrativos y obligaciones provisionales, es decir, el que mide la capacidad real de ejecución en la producción de bienes y servicios sociales. Dentro de este último concepto es importante resaltar que existe el gasto social directo con prioridad 1, que está constituido por los programas sociales prioritarios. Estos cuentan con una protección

presupuestaria especial que abarca los programas de asistencia alimentaria.

Según el reciente informe preelectoral de la Administración para el periodo comprendido entre 2001 y 2006, publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto social ha tenido un comportamiento positivo. De hecho, ha crecido no solo en su monto global, sino también en la parte que corresponde al gasto social directo. En términos macroeconómicos, el gasto social público ha pasado del 7,9 por ciento en el 2000 al 9,2 por ciento en el 2005 (UNICEF 2006: 9). No obstante, este crecimiento se ha concentrado básicamente en el rubro remuneraciones, puesto que el gasto corriente por este concepto se ha incrementado en 90,4 por ciento entre 2000 y 2005. Esta situación se ha dado como un claro reflejo de la duplicación del gasto en personal y obligaciones sociales, que ha pasado, en el mismo periodo, de 6.300 millones a 12.500 millones de nuevos soles (UNICEF 2006: 8).

Evolución del gasto social total y directo (miles de soles de 2001)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Presidencia del Consejo de Ministros 2006.

La acumulación de capital humano

En el período comprendido entre 2000 y 2005, el gasto en educación ha pasado del 2,8 al 3,1 por ciento del producto bruto interno, mientras que el gasto en salud ha pasado del 1,2 al 1,4 por ciento de aquel. En términos absolutos, el gasto por habitante en educación ha pasado de 203 a 278 nuevos soles, en tanto que el gasto en salud se ha incrementado de 86 a 131 nuevos soles. Ello significa que la tendencia de gasto en ambos componentes ha sido creciente, hecho que involucra un compromiso en cumplir el objetivo propuesto de contribuir a la acumulación de capital humano. Asimismo, ello guardaría correspondencia con la justificación de la intervención del Estado como instrumento para trasladar las compensaciones de las ganancias del sector privado hacia los menos aventajados, tal como indica el segundo principio de Rawls. Sin embargo, los resultados asociados a este mayor gasto indican que no necesariamente existe una mayor efectividad de este.

La educación

En relación con el gasto en educación, los resultados muestran, en primer lugar, dos cosas: si bien la cobertura se ha incrementado al punto brindar servicio educativo a más del 80 por ciento de la población en edad de estudiar, este logro se ha obtenido a costa de la calidad.⁶ No obstante, no contamos con información acerca de la evolución de este indicador, puesto que los lamentables resultados de rendimiento escolar del 2001 en la evaluación el proyecto Program for International

⁶ Parece ser que las escuelas tienen, más bien, un impacto redistributivo importante, por cuanto se convierten en vehículos para proveer los servicios alimentarios de otros programas sociales. Con ello se garantiza una mayor asistencia neta a la escuela pero no una mayor calidad en la provisión del servicio educativo.

Student Assessment (PISA), dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mostraron que el Perú se ubicaba en el último lugar de los países seleccionados. Este hecho inhibió de tomar la decisión política de evaluar y tomar las decisiones correctivas pertinentes para mejorar la política educativa, y eso se constata con el incumplimiento de una meta fundamental de la política 12 del Acuerdo Nacional: implementar un sistema de evaluación de la calidad educativa en el país.⁷

El programa Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (CRECER, 1996 y 1998), y la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar del 2001 ofrecieron algunos resultados interesantes para guiar la efectividad de las políticas públicas en educación en el futuro. Estas evaluaciones demostraron que las competencias en matemática y lenguaje de los alumnos estaban altamente correlacionadas y se relacionaban directamente con el nivel socioeconómico del departamento de donde provenían los alumnos evaluados. Eran mayores los puntajes allí donde los alumnos provenían de un colegio privado en vez de uno público y también allí donde los alumnos provenían de una zona urbana en lugar de una rural (UNICEF 2006: 41).

Debido a este magro comportamiento de la política educativa es probable que los jóvenes tengan una menor rentabilidad en términos de su inserción en el mercado laboral. Este hecho traerá como consecuencia, en tanto no se corrija la calidad del gasto en educación, presiones permanentes a favor de la desigualdad de los ingresos de la población.

⁷ Existe la hipótesis de que la sindicalización de los profesores tiene un impacto negativo en el rendimiento escolar y en el esfuerzo de estos al proveer el servicio educativo. Sin embargo, esta hipótesis no ha encontrado base empírica según un reciente estudio de Zegarra y Ravina (2002).

La salud

Respecto al componente del gasto social en salud, las investigaciones y evaluaciones de los economistas han sido muy pocas y se han dado en condición de consultorías realizadas para el Estado. Estas se han dirigido, básicamente, a la exploración de los resultados de algunos cuantos programas de salud con enfoque nutricional. Cabe destacar que realizar una evaluación de este componente tiene algunas restricciones naturales importantes, ya que los resultados de determinadas acciones del sector público en este campo se relacionan con problemas como la tasa de mortalidad infantil o la esperanza de vida, entre otros, y solo tienen resultados en el mediano y largo plazo.⁸ Por esta razón, las políticas sociales orientadas a la provisión de la salud han tenido como prioridad el incremento de su cobertura mediante la eliminación de las barreras económicas a la entrada de la población más pobre. Este objetivo llevó a implementar, en 1997 y 1998, el seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil. Algunas evaluaciones recientes muestran ciertos problemas de inequidad y filtración en el acceso a los servicios de salud, a pesar de la naturaleza con que fueron concebidos estos seguros (Jaramillo y Parodi 2004). Es probable, sin embargo, que estas ineficiencias no se deban necesariamente a la oferta del sistema sino, más bien, a factores culturales que impregnan a la población que debe demandarlas. En todo caso, estos seguros no han sido modificados estructuralmente a favor de los pobres durante la administración de Toledo.

⁸ El reciente informe de la UNICEF evita realizar un análisis sobre el impacto del gasto social sobre las elevadas tasas de mortalidad materno e infantil, dado que son problemas atacados con estrategias de mediano y largo plazo. Sin embargo, el *ranking* de problemas de salud de nuestro país los muestra como los más importantes (Comisión Económica Para América Latina 2005: 47, tabla 5). Es preciso, por lo tanto, profundizar en el diseño de una estrategia de análisis del impacto del gasto social en estos. Este objetivo escapa a los límites de este artículo.

En ese sentido, Enrique Vásquez (2004) hace un análisis institucional del gasto en salud durante los primeros años del gobierno de Toledo y concluye que este no ha tenido un cambio sustancial en sus principales políticas respecto a las heredadas del gobierno de Alberto Fujimori. Muestra así una especial preocupación por el hecho de que algunos programas nutricionales orientados a la población infantil hayan sido trasladados del Ministerio de Salud al Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, excepto la facultad de formular su componente técnico del programa y ejercer su supervisión. Este hecho provoca una fragmentación del sector salud y reduce su eficacia en el campo.

La provisión de alimentos

Varios estudios realizados sobre las políticas de provisión de alimentos del Estado han probado tener una extensa cobertura, aunque muchos errores de focalización. De hecho, las críticas de los evaluadores se han dirigido a este punto y han evidenciado que existe una población que, no siendo pobre, se filtra en los programas y accede a estos; otra que está subcubierta, porque siendo pobre no se beneficia del programa; y, finalmente, otra más que se beneficia de programas en superposición, es decir, que calificando como pobre recibe el mismo producto o similar de varios programas a la vez. Este hecho habría repercutido en un mal gasto de los escasos recursos del Estado. Los datos que dan cuenta de este tipo de problemas son elocuentes.

A pesar de la popularidad actual de este tipo de estimaciones, no se deben perder de vista, antes de calcular otro tipo de filtraciones o subcoberturas como las de los impuestos que dejan de pagar las grandes empresas mineras y transnacionales

Tabla 2. Errores de focalización de los programas de asistencia alimentaria

POBLACIÓN OBJETIVO	POBRES		POBRES EXTREMOS	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Alimentación escolar	23,28	89,05	54,24	86,62
Desayuno escolar	24,55	43,21	47,12	30,66
Alimentación y desayuno escolar	24,20	66,41	47,84	53,48
Comedor infantil	45,01	97,30	59,25	96,56
Guaguaguasi			73,47	98,49
Vaso de Leche	39,99	43,06	69,87	49,94
Comedor popular	29,75	89,01	80,70	94,40
Programa de complementación alimentaria			62,28	98,31
Canasta alimentaria (PANFAR)			54,6	99,2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2001 (IV).

Elaboración: GRADE

que operan en nuestro país,⁹ tanto la naturaleza dinámica de la pobreza como el concepto operativo de pobreza a partir del cual se realizan este tipo de cálculos. Estos factores determinan tomar prudente reserva al momento de considerar los datos que ellos arrojan.

Respecto al primero, Chacaltana escribió un interesante artículo (2003) en el que reveló dos cuestiones fundamentales. La primera fue que la pobreza era un fenómeno temporal o

⁹ Revisar, en este mismo libro, el artículo de Cynthia Zavalla, en el que se observa, por ejemplo, que las exoneraciones tributarias sobrepasarían los tres mil millones solo en el presente año.

eventual y la segunda, que dependía, en el área urbana, de la falta de empleo y, en el área rural, de los *shocks* adversos de la naturaleza. En otras palabras, puede suceder que, en un determinado periodo inicial, el encuestador encuentre que la familia que entrevista tiene un nivel de consumo por encima de la norma gracias a que recibió una donación especial, a que el hijo o la madre encontraron un «cachuelo», o a que tuvieron una buena cosecha, pero que el mismo encuestador encuentre, en un periodo posterior, que esta misma familia se encuentra en condiciones de bienestar adversas, debido a un cambio en la focalización geográfica de un programa gubernamental, al hecho de que el hijo o la madre perdieran su empleo eventual, o quizás a una «helada» que perjudicó seriamente sus cultivos y les quitó la posibilidad de tener su ingreso esperado para ese periodo.

De esta manera, se demuestra que la pobreza es un fenómeno de naturaleza móvil. No es estacionaria sino, más bien,

Tabla 3. Dinámica de la pobreza en porcentajes para el período 1998-2001

Duración de la situación de pobreza	Área de residencia			Total
	Lima	Urbana	Rural	
Al menos un año pobre	55	52	86	68
Cuatro años	8	13	41	25
Tres años	10	12	17	14
Dos años	15	11	16	14
Un año	22	16	12	15
Ningún año	45	48	14	32
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (base de datos panel).

Elaboración: Chacaltana 2003.

dinámica. La pobreza «no era como la imaginábamos», declara Chacaltana (2003). Hay un grupo importante de personas que, durante el periodo comprendido entre 1998 y 2001, solo fueron pobres al menos durante un año (68 por ciento), en tanto que las que no fueron pobres durante ese periodo sumaron una cantidad menor (32 por ciento). De acuerdo con el mismo artículo, ello se debe a la vulnerabilidad de las familias a caer en situación pobreza. En Lima, este problema está asociado a la pérdida de un empleo, por lo general eventual, mientras que, en el área rural, a los desastres naturales. Según Chacaltana, las políticas sociales deberían orientarse a crear sistemas de seguridad para prevenir o contrarrestar las consecuencias negativas de los *shocks* a los que la población se ve expuesta. Sin embargo, parece ser que diseñar e implementar una estrategia como la recomendada parece ser menos factible que viabilizar un nuevo programa de entrega de alimentos o, en su forma más evolucionada, un programa como Juntos.

Una cuestión asociada a este tema es el hecho de que el Estado utiliza un concepto *minimalista* de pobreza al no poder viabilizar programas que contengan definiciones más elaboradas pero más reales y eficaces, ya que, al final de cuentas, la pobreza es un concepto complejo y multidimensional. Desde esta perspectiva, la pobreza se reduce a la medición de un déficit de consumo, pero no se incorporan otras dimensiones que son igualmente relevantes. Con ello se construye una herramienta de focalización territorial como el Mapa de Pobreza o de Asignación de Recursos del Ministerio de Economía y Finanzas, que permite apuntar hacia los distritos que concentran mayor grado de pobreza. Al llegar a la localidad, las necesidades operativas hacen que se identifiquen las familias beneficiarias a partir de determinados criterios de focalización y así se provee el servicio.

Quiero en este punto cuestionar esta visión, que conceptualiza el problema de la pobreza como un déficit de consumo respecto a un determinado nivel normativo y precisar cómo ello repercute en la supuesta valoración del concepto de filtración a la hora de evaluar el grado de éxito en la focalización de los programas sociales. Mi propuesta en concreto es que, desde el punto de vista teórico, es imposible que existan errores de filtración en la focalización de los programas sociales. Tomemos el caso de una familia cuya línea de pobreza asociada al dominio geográfico es de 200 nuevos soles por miembro. En una primera evaluación de los niveles de vida, esta familia se considera pobre porque efectivamente su respectivo nivel de consumo está por debajo del nivel estipulado. Sin embargo, en una nueva medición, una cuestión favorable y transitoria hace que el consumo de esta familia supere la línea de pobreza por la suma exacta de un nuevo sol. Si esta familia sigue recibiendo la ayuda del programa Vaso de Leche, por ejemplo, ¿existe un error de focalización en esta familia? o, dicho de otra manera, ¿se están malgastando recursos del Estado al proveerle acceso a este programa? Está claro que no, puesto que el problema fundamental de esta familia, su precariedad o su propensión a ser pobre es muy alta.

Esta situación puede ser más difícil de evaluar si es que, gracias al acceso al programa Vaso de Leche, esta familia está superando la frontera del consumo mínimo normativo en el momento que se hizo la medición. En efecto, si el valor de la cantidad de leche que se transfiere a esta familia hiciese que su consumo supere la línea de pobreza, ello significaría que, de acuerdo con la teoría de los errores de focalización, esta familia sea retirada del padrón de beneficiarios del programa. No obstante, ello sometería nuevamente a la familia a un nuevo periodo de pobreza y, por lo tanto, sería necesario que vuelva a reclamar su derecho a ser su beneficiario. Esta situación es

un bucle realmente irrisorio, puesto que implica que las condiciones lógicas de inclusión y exclusión del programa resulten en un error circular y generen el irremediable malestar de los afectados.

Finalmente, ¿es teóricamente probable que exista un error de focalización por filtración en el caso de una persona o familia no pobre? Supongamos, primero, que la persona en cuestión tiene un nivel de ingreso insuficiente, es decir, es pobre. Esta persona tiene a su disposición el producto que le provee el programa social a un precio próximo a cero, en tanto que, en el otro extremo, tenemos el mismo producto pero con una calidad superior y, por lo tanto, un precio más alto.¹⁰ Si de pronto aumentara de manera considerable el nivel de ingreso de esta persona, pero se mantuvieran los precios de ambos productos sustitutos constantes, ella consumiría más del producto con mayor calidad que del provisto por el programa social. En otras palabras, ocurriría un proceso de autoselección para incluirse o excluirse del programa ante cambios en el nivel de ingreso positivo de la persona. Hay que destacar, en esta discusión, el hecho de que la persona en cuestión debe percibir que su nuevo nivel de ingreso será constante o estable en el futuro para que el cambio en su patrón de consumo se realice de manera consecuente.

Concluyo, entonces, que es injusto que una buena parte de la población sea clasificada por diversos estudios como «error de focalización» en la categoría de filtración (error de tipo II). A menos que se considere que es tal la calidad de los productos y servicios provistos a través de los programas como el

¹⁰ Este es un supuesto central de la discusión teórica. Probablemente, algún lector, operador de algún programa social, se sienta mal aludido por la calificación a priori de los productos o servicios del Estado como de mala calidad. Sin embargo, y lamentablemente, esta es una percepción generalizada. Atrás quedaron los años en que los servicios provistos por el Estado se percibían como de altísima calidad.

Vaso de Leche y los comedores populares, entre otros, que las personas del decil más alto se autoseleccionen como beneficiarios de ellos. En la práctica, este «error de focalización» puede suceder cuando los operadores del programa (que suponemos no pobres) comparten un almuerzo o un eventual desayuno en determinadas fechas especiales con los beneficiarios del programa, pero esto no cabría identificarse como un malgasto oneroso de los recursos del Estado. No obstante, cabe preguntarse legítimamente por qué es que algunas familias de los deciles más altos se reportan como beneficiarias de estos programas cuando son entrevistadas por la Encuesta Nacional de Hogares. A este respecto es necesaria una mayor investigación de este fenómeno, quizás con técnicas e instrumentos cualitativos que puedan explicar algo teóricamente imposible.¹¹

En la línea de la anterior conclusión preferiría adoptar una aproximación que clasifique a la población según franjas que representen múltiplos de la canasta básica normativa. Según este enfoque operativo, el paso del estado de pobreza al de no pobreza, o viceversa, no sería una cuestión binaria sino, mas bien, una cuestión de grado. Obviamente, el problema en este enfoque es determinar cuál es el patrón que establecería la gradación y, más aún, llegar a un acuerdo en relación con los criterios objetivos según los cuales se determine a partir de qué

¹¹ Un problema de filtración distinto, que no se puede medir a través de las encuestas de hogares, es el monto de ingresos obtenido gracias a un uso corrupto de los programas alimentarios. Ello está asociado con la falta de delimitación de responsabilidades y la falta de procedimientos normados de asignación de recursos que otorgan incentivos a la formación de «mafias» entre los dirigentes de programas como el Vaso de Leche y sus respectivos proveedores de insumos. Ellos realizan acuerdos económicos por encima de la autoridad municipal y la ley, filtrando los recursos del programa social hacia los no pobres de una manera muy distinta a como se pretende medir a través de las encuestas nacionales de hogares (Instituto Nacional de Salud 2003: 1-36).

grado una persona o familia ya no será considerada como pobre o como no pobre. Reducir la operatividad al indicador del ingreso haría posible establecer una graduación de ingresos a partir de la cual los bienes provistos por la política social se consideren como inferiores y, por lo tanto, se sustituyen por sus equivalentes en el sector privado. Sin embargo, este es un trabajo que considero necesario profundizar en un estudio posterior.

Desde la perspectiva concebida, se puede establecer que en una determinada franja del patrón graduado entre la pobreza y la no pobreza se encuentra la población a la cual pretendemos impactar con los programas sociales alimentarios. Nuestro objetivo, por lo tanto, no será medir errores de focalización de filtración, ya que la población puede seguir empobrecida al pertenecer a la franja crítica, en la cual se podrá definir su real superación del problema o su permanencia en ella. Yo calificaría a estos supuestos errores de destino de gasto por filtración como *focalización preventiva* o *focalización de protección* del pobre, sin que ello implique un malgasto de los recursos del Estado.¹² Por lo tanto, la principal preocupación de los diseñadores e implementadores de políticas sociales será descubrir cuál es el mecanismo que realmente permitirá ascender a la población hacia una situación de no pobreza, independientemente de si demos o no en el blanco. Este mecanismo es, en mi opinión, el acceso al empleo, y no cualquier tipo de empleo sino un empleo de calidad.

¹² Una crítica similar se puede hacer en el caso del supuesto problema de superposición de programas. Sin embargo, nuestro objetivo en el presente artículo no es abordar esta cuestión. El único problema remanente de la teoría de errores de focalización sería la subcobertura, que tiene relación con la falta de cobertura de los programas sociales. Ello pasa por las necesidades de financiamiento de tal cobertura adicional a través de una mayor recaudación en las clases más acaudaladas.

El empleo

¿Es el empleo un componente que debería evaluarse en la gestión de la política social? Según la actual concepción de la política social del Estado, no lo es. No obstante, descartar esta variable como un factor clave que debiera ser promovido dentro de la política social tiene resultados adversos para el bienestar de la familia. Recordemos que fue precisamente el problema del empleo el utilizado como «caballito de batalla» durante la contienda electoral de 2000 y 2001. «Toledo, más trabajo» decía el eslogan de su campaña. En este sentido, la población asimiló la idea de que Alejandro Toledo iba a manejar adecuadamente la macroeconomía que el gobierno de Alberto Fujimori le iba a heredar y que, sobre la base de ello, iba a construir un gobierno de «todas las sangres». Por lo tanto, el resultado de las elecciones a favor de Toledo indicaba la aceptación racional de esta propuesta: más trabajo. Pero ¿por qué esta propuesta caló hondo en la población?

Cuando Fujimori inició su gobierno, el principal problema que aquejaba a la población era la hiperinflación heredada del gobierno de Alan García. Luego de un exitoso plan de estabilización de la economía que logró disminuir este problema, el principal problema que manifestaba la opinión pública al término del gobierno de Fujimori era la falta de empleo. Pero ¿por qué se hablaba de falta de empleo si las estadísticas nacionales mostraban que la tasa de desempleo nunca había superado el 10 por ciento, ya que hubo una importante creación de empleos en el sector privado durante los noventa? La respuesta se encuentra en que los empleos que se generaron en ese periodo se concentraban básicamente en la categoría de empleo informal (sea en cualquiera de sus dos concepciones, tradicional o legalista), es decir, en el empleo «malo», sin beneficios sociales, de corta duración, con poca estabilidad y sin

posibilidades claras de avance a través del aprendizaje. Este tipo de empleo había aumentado tanto como proporción del empleo total como en términos absolutos, y se alojaba principalmente en el sector microempresarial (Saavedra 1998).

De acuerdo con Saavedra (1998), el impacto de las reformas estructurales de principios de los noventa fue nulo en términos de conseguir menores niveles de informalidad e ingresos promedio mayores. Había más empleo, pero este era de mala calidad para importantes grupos sociales (jóvenes y adultos por encima de los 40 años). Se daba, por lo tanto, una crisis de expectativas respecto a la esperada dinamización del empleo: el empleo de calidad. Dado que ello no ocurrió, la población no consideró que la nueva oferta de empleos calificara para ser llamada así. Por lo tanto, la opinión pública tenía razones para decir que, efectivamente, el principal problema de fines de los noventa era la falta de empleo.

La pregunta de rigor es, entonces, ¿promovió el gobierno de Toledo el empleo de calidad? En realidad, no lo hizo. De hecho, el problema del subempleo ha alcanzado al 40,9 por ciento de la población económicamente activa de Lima metropolitana en el tercer trimestre de 2005, mientras que en 2001, durante el mismo periodo, alcanzó al 41,7 por ciento. Si el grado de informalidad en 1990 alcanzaba al 57,1 por ciento de la población económicamente activa, este ha alcanzado, en el 2004, al 62,3 por ciento. Por su parte, si se indaga sobre el comportamiento del subempleo por ingresos, se podrá apreciar que, en el mismo periodo, este ha aumentado de 30 a 32,5 por ciento (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Tríptico de indicadores laborales*, febrero de 2006 y febrero de 2003). Ello significa que hoy tenemos un poco más de limeños con poca capacidad para cubrir un ingreso laboralmente deseable. Desde este punto de vista, asistimos a la persistencia de la crisis de expectativas del peruano promedio en relación con conseguir un

empleo adecuado. El eje de vida de los peruanos ya no se toma a partir del concepto de empleo sino, más bien, a partir del concepto de «cachueleo».

Un problema adicional es el observado en la tabla 4, en la que se resumen los cambios en los componentes del ingreso de las familias. Allí se muestra con claridad que los ingresos laborales han caído en alrededor del 10,3 por ciento. Sin embargo, no solo ha caído esta clase de ingresos sino, también, los ingresos por cuenta de las rentas de la propiedad y otros ingresos. En contraste, aparece el importante incremento de otros componentes pertenecientes a las transferencias corrientes. Ello involucra las que realizan el Estado o los hogares más pudientes hacia la población menos favorecida (donaciones) y las que vienen del extranjero, es decir, las remesas. Este último punto será tocado un poco más adelante.

Además de la caída de los ingresos devenidos del factor trabajo, se ha encontrado evidencia estadística robusta de que la curva de oferta de horas hombre del trabajador peruano tiene pendiente negativa, es decir, que ante una caída de la remuneración promedio hora se ofrecen más horas para equilibrar el ingreso permanente total (Yamada 2005). Esta situación tiene efectos perniciosos en otras dimensiones del bienestar de las familias peruanas (salud, estabilidad familiar, etcétera), ya que estas disfrutaban menos de su ocio y, por lo tanto, se vuelven menos productivas. Yamada (2005) estima que, para el 2002, el 33,4 por ciento de los trabajadores laboraron jornadas de más de 60 horas semanales, en tanto que el 18,5 por ciento trabajó en jornadas de más de 70 horas. ¿Es este el tipo de empleo que deseaban los electores que sufragaron el 2001 a favor de la promesa de «más trabajo» ofrecida por Alejandro Toledo? Seguro que no.

Tabla 4
Lima metropolitana. Ingreso familiar mensual promedio según fuente
(en nuevos soles del tercer trimestre de 2004) para 2001 y 2004

Tipo de ingreso	En nuevos soles	Participación (en %)	En nuevos soles	Participación (en %)	Variación (en %)
Ingreso laboral	1851	83,5	1661	81,8	-10,3
Ingreso no laboral	365	16,5	370	18,2	1,6
Transferencias corrientes	222	10,0	309	15,2	39,3
Del extranjero	32	1,4	54	2,6	67,5
Del país	190	8,6	255	12,6	34,5
Rentas de la propiedad	84	3,8	44	2,2	-47,6
Otros ingresos	59	2,7	18	0,9	-70,2
Ingreso total	2216	100,0	2031	100,0	-8,3

Fuente: Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo e Ingresos, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
 Elaboración: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El gobierno de Toledo ha respondido a esta situación a través de la publicación del reciente informe preelectoral preparado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se hace un deslinde explícito sobre este asunto. A continuación el texto en cuestión:

[...] es indispensable concentrar esfuerzos en el objetivo de pleno empleo; *es un empeño difícil de lograr* y es quizá nuestro principal desafío y motivación para *mantener políticas coherentes por periodos prolongados*. Es importante señalar, sin embargo, que la generación de empleo adecuado *no es una responsabilidad directa del Estado*, el desafío de *alcanzar empleos adecuados sí se encuentra asociado con políticas nacionales en las que el Estado tiene un rol importante que cumplir como la educación, el desarrollo de oportunidades y capacidades, la organización de la población en el territorio y el mantenimiento de activos públicos útiles* [la cursiva es nuestra]. (Presidencia del Consejo de Ministros 2006: 5)

En otras palabras, el actual gobierno ha concebido que el papel del Estado ha sido el de abandonar explícitamente el diseño y aplicación de políticas que promuevan la creación de empleos con mayor calidad.¹³ No obstante, al constatar que existe un elevado déficit de consumo en las familias pobres, este gobierno ha precisado que solo se limitará a resolver aspectos relacionados con la salud, la nutrición y la educación a través de la provisión de alimentos entre estas familias. Esta estrategia buscaría en el fondo evitar «que ocurran daños en las capacidades humanas» durante un *periodo de transición* hasta que se consoliden organizaciones locales en las que se puedan

¹³ Curiosamente, el ProJoven es el único programa social con enfoque en la promoción del empleo que ha tenido sucesivas evaluaciones favorables realizadas por reconocidos investigadores de nuestro medio (Ñopo y otros 2002). Actualmente, este programa se estaría ahogado por ineficiencias políticas introducidas por la actual administración del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con lo cual se consolida la vocación antipobre de la lucha contra la pobreza de las políticas sociales del actual gobierno.

implementar estrategias de desarrollo que generen el empleo que tanto se necesita.

Dos cuestiones nos preocupan de la anterior declaración. En primer lugar, el hecho de que el gobierno de Toledo ha escogido explícitamente promover la ruta crecimiento-recaudación-gasto en la lucha contra la pobreza en detrimento de la ruta crecimiento-empleo-bienestar, y eso nos lleva a la conclusión de que Toledo no solo incumplió su promesa electoral fundamental, sino que también decidió no seguir la ruta de creación de valor y riqueza a través del empleo y, de este modo, postergó el desarrollo humano de la población peruana. Habría sido más saludable pensar que se iba a atacar a la pobreza por ambos frentes, de manera complementaria, puesto que el incremento de la recaudación —sobre todo por parte del capital— es una necesidad prioritaria. Pero ello no fue así. En buena cuenta, se ha escogido un modelo de crecimiento económico no propobre. Cualquier economista recién graduado podría dar cuenta de que la mejor ruta de crecimiento sería apostar por la creación de valor mediante el empleo en aquellos sectores productivos en los que el país tenga ventajas competitivas. Este objetivo haría necesario que el Estado promoviera de manera central la inversión privada con el objetivo de que esta pueda absorber la mano de obra existente. No obstante, esta opción no ha sido abierta.

En segundo lugar, la eventualidad a la que se ha dejado los probables beneficios futuros de este modelo. Se habla de un periodo de transición durante el cual se proveerá de alimentos (básicamente) a la población que tiene un déficit de consumo (es decir, aquella que se encuentra en pobreza extrema) hasta que se desarrollen capacidades organizativas locales en las que puedan tener éxito estrategias de desarrollo que generaran empleo futuro. La pregunta es la siguiente: ¿de cuánto tiempo estamos hablando? Desde que el gobierno de

Fujimori inaugurara la organización modelo para combatir la pobreza —el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)—, sobre la base de un enfoque de focalización orientado por la demanda de núcleos ejecutores organizados, han pasado alrededor de 15 años. No obstante, la pobreza no ha disminuido significativamente. ¿Cuánto tiempo más es necesario? Una técnica para ayudarnos a obtener una respuesta más concreta sobre cuánto tiempo tardará una persona en cruzar la línea de pobreza es utilizar una relación propuesta por Kanbur y construida, precisamente, bajo el supuesto de que los beneficios del crecimiento gotearán sobre los pobres y no habrá cambios en la distribución (Chacaltana 1994). La relación propuesta es la siguiente:

$$T = [\ln(z / y^*)] / [\ln(1 + g)], \text{ donde:}$$

- T : tiempo en años
- z : línea de pobreza
- y* : ingreso promedio de los pobres
- g : tasa anual de crecimiento del producto per cápita

Tomemos el caso de los pobres y los pobres extremos de Lima metropolitana en 2001, es decir, aquellos que Toledo recibió al comenzar su gobierno. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de ese año, el gasto promedio de los pobres no extremos fue de 201,60 nuevos soles, mientras que el gasto promedio de los pobres extremos fue de 105,47 nuevos soles. Si se considera que la tasa de crecimiento per cápita promedio durante los primeros cuatro años del gobierno de Toledo fue de alrededor del 2 por ciento y que los cambios distributivos son poco significativos, se puede afirmar lo siguiente: (i) un pobre no extremo promedio se demoraría alrededor de 13 años

para rebasar la línea de pobreza, (ii) mientras que un pobre extremo se tomaría 7 años para superar su respectiva línea de pobreza extrema y otros 39 años para escapar totalmente de la situación de pobreza. En otros términos, un pobre extremo promedio en Lima metropolitana necesitaría esperar, en total, 46 años para convertirse en no pobre, y eso solo ocurriría si se asume que la distribución de los beneficios del crecimiento económico es equitativa para los pobres, supuesto que, en buena cuenta, es muy difícil de aceptar. Ello significa que las estimaciones hechas sobre la base de la propuesta de Kanbur estarían subestimadas.

En realidad, no es novedad que ese concepto de «sacrificarse ahora que más adelante las cosas serán mejor» haya tenido un profundo impacto en cómo se han diseñado y aplicado las políticas públicas locales. Se trata de una reafirmación de las viejas teorías desarrollistas del Banco Mundial según las cuales el crecimiento económico hará caer en un futuro no muy lejano un goteo a favor de los pobres. Quienes discutieron, por primera vez, esta idea abordaban, en el fondo, el famoso teorema de la U invertida de Kuznets, en cuyo modelo se hace necesario primero promover el crecimiento para luego preocuparse por los problemas del incremento de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en ningún caso se plantea cuál es el horizonte de tiempo necesario para cumplir con los resultados esperados. Se habla, por ello, de procesos de mediano o largo plazo, y eso políticamente se traduce en elaborar una justificación del modelo de sacrificarse ahora para ver resultados positivos mañana. Keynes habría afirmado que «en el largo plazo, todos estamos muertos». No obstante, la paradoja de esta historia es que las capas o deciles superiores de ingreso ven resultados positivos hoy y también mañana.

Sobre la naturaleza de la política social

La anterior discusión nos lleva a una tarea de crítica más abstracta. ¿Cuál es el concepto de pobreza que manejamos para diseñar las diferentes políticas sociales que, en nuestro caso, se limitan fundamentalmente a los programas de ayuda alimentaria? La rama que define operativamente el concepto de pobreza en nuestro país es la objetiva y, dentro de ella, se escoge utilizar el indicador de consumo en vez del de ingreso, puesto que este último tiene problemas de estabilidad en el tiempo y de subvaluación¹⁴ durante la encuesta. No obstante, los problemas de subreporte no son exclusivos de las preguntas relacionadas con ingresos, ya que las preguntas relacionadas con el consumo tienen que ver con la capacidad de recordación de compras, que muchas veces pueden omitir algunos productos que por la inexistencia de la pregunta no se recogen como dato.¹⁵ Otra situación también se relaciona con el hecho de que el consumo puede ser financiado por la venta de algún activo de la familia, hecho que, aunque puede no perjudicar el nivel de consumo, si afecta el nivel de capital. Finalmente, ¿qué decir acerca de gastos que pueden expandirse exponencialmente pero que no se reflejan necesariamente en un mayor nivel de bienestar? Es el caso de los incrementos de gastos por causa de una enfermedad. Ellos pueden inflar el gasto de manera

¹⁴ Asimismo, se usa, para lo mismo, el término «subreportado», en una terminología más técnica.

¹⁵ Uno de los casos emblemáticos en este sentido es el de las preguntas en especies para la cocina que se hace al ama de casa. Si se realiza en una primera oportunidad como pregunta global y luego de manera desagregada, se apreciara que esta ultima forma obtendrá una contabilidad del gasto superior. Lo mismo ocurre con otros componentes del consumo como el gasto en útiles escolares. La contabilidad del gasto de las respuestas a preguntas desagregadas es superior a la que se obtiene al formular una sola pregunta global.

importante y traducirse en que la familia incrementó su nivel de bienestar. Sin embargo, esta percepción es, a todas luces, un contrasentido.

Mi opinión, por lo tanto, es que la elección del indicador de consumo o del ingreso depende de cuáles son los objetivos del investigador, evaluador o implementador de políticas. Así se explica la forma en que se diagnostica la pobreza en el caso peruano, ya que el gobierno la concibe como un problema de consumo, básicamente de alimentos; y, por lo tanto, las políticas sociales que aplica siguen esa orientación. En contraste, si se analizara el problema de la pobreza desde la perspectiva del ingreso, inmediatamente se vería que los componentes con los cuales se tendría que trabajar serían otros y que las políticas que deberían diseñarse e implementarse también.¹⁶ En efecto, el ingreso total de una familia se compone, en primer lugar, de ingresos por cuenta del trabajo dependiente e independiente. Como se puede apreciar, la conexión entre el estudio de la pobreza y el problema del empleo es inmediata. Esta consideración facilitaría el diseño e implementación de políticas sociales que refuercen la conexión entre el crecimiento y el bienestar con un enfoque propobre. Otro componente importante sobre el cual se diseñarían políticas específicas son los ingresos por autoconsumo y autosuministro. Hace algunos años realice un estudio que prestaba atención a este componente, precisamente porque este fue el único que contribuyó a disminuir la desigualdad durante los noventa, no solo durante la época de apogeo económico inicial sino, también, durante la recesión a fines de los noventa (Mauro 2001). Un componente del cual no se ha explorado que políticas pueden diseñarse para favorecer a los pobres es el que toma en cuenta las rentas y alquileres.

¹⁶ Este contraste de ideas y su impacto en el diseño de políticas públicas ya fueron señalados por Kanbur y Squire (1999).

Definitivamente, los estudios de microfinanzas pueden ser robustecidos por esta aproximación. Finalmente, tenemos los ingresos por transferencias extraordinarias y las no extraordinarias (donaciones). Este componente recién se está estudiando pero de manera incompleta, puesto que solo se ha considerado, por una parte, las remesas llegadas del exterior y, por la otra, las donaciones realizadas por el Estado.

En resumen, diagnosticar la pobreza desde los ingresos implicaría diseñar políticas sociales propobres. Ello permitiría robustecer la relación crecimiento-empleo-bienestar y, en ese sentido, posibilitaría hacer del empleo un mecanismo eficaz para traducir los beneficios del crecimiento en un mayor bienestar. Hasta ahora, el gobierno y diversos investigadores han asumido la pobreza como un problema de falta de consumo, y eso ha llevado a construir una política social pasiva y transitoria (con horizonte poco claro o demasiado lejano) de provisión de bienes y servicios a quienes más lo necesitan; y, lo peor de todo, con un direccionamiento poco adecuado para resolver la pobreza.

La iniciativa de las familias

¿Pueden las grandes mayorías poblacionales esperar un tiempo indefinido para ver un mayor bienestar? La respuesta inmediata es negativa. Lo que hemos revisado hasta este punto indica que ya varias generaciones han vivido con esta promesa y que las familias se han dado cuenta de que hay atajos hacia el objetivo de un mejor nivel de vida. Hay casi un consenso en la percepción de las capas sociales medias y de los sectores jóvenes de que las políticas sociales de este gobierno y el anterior no han logrado un país más justo, en el sentido de Rawls. Por esta razón, una iniciativa central de las familias ha

sido la migración. En efecto, una de las respuestas más exitosas para mejorar los niveles de vida de parte importante de la población ha sido la migración hacia países desarrollados o industrializados. Las personas que migraron los últimos 20 años han logrado ubicarse en empleos que eran mucho mejor pagados allá que aquí. De acuerdo con las estimaciones de algunos autores, los que migraron contabilizan un total de 2,8 millones de personas y representan el 10,24 por ciento de la población total del país (De Los Ríos y Rueda 2005: 7). Ellos remiten a sus familias montos que, en conjunto, superan los mil trescientos millones de dólares, cifra que puede compararse con el gasto total que hace el Estado en la lucha contra la pobreza extrema o con la inversión extranjera directa en nuestro país.

No obstante, el impacto de las remesas del exterior parece tener poco o ningún efecto sobre la tasa de la pobreza de nuestro país. De acuerdo con estimados realizados por el Banco Mundial (2006: 128, tabla 5, A.1), si se excluyeran las remesas, la tasa de pobreza se incrementaría en apenas dos puntos porcentuales. Este resultado, sin embargo, es exagerado. Una comparación realizada en base a la Encuesta Nacional de Hogares de 2002 muestra que el cambio es apenas de medio punto porcentual. Ello significa que las familias que se encuentran capacitadas para enviar algunos de sus miembros al exterior no son aquellas que están en una situación demasiado precarias. Son familias que pueden disponer de un determinado capital para lograr que sus hijos o familiares viajen a fin de que ellos luego hagan sus remesas y, entonces, la familia se beneficie. Las estimaciones de ingreso medio indican que el monto recibido por los más pobres es menor en términos absolutos pero mayor en términos relativos. En contraste, el valor mediano de las remesas en los no

pobres es 6,6 veces más importante que el monto recibido por los pobres extremos.¹⁷

Un fenómeno indeseable —si se tratara de una política pública— es que las remesas contribuyen a la desigualdad del país. En efecto, al considerar la distribución de ingresos sin remesas y luego con remesas, el índice de Gini del país se incrementa de 51,4 a 59,7, en tanto que para Lima metropolitana pasa de 44,7 a 48,2 (Loveday y Molina 2005). Queda claro, entonces, que esta iniciativa pertenece a los menos pobres.¹⁸ Pero ¿cuáles son, entonces, las iniciativas de los pobres? Las familias pobres tienen al menos tres estrategias definidas para superar la pobreza:

- (i) incursionan en el sector microempresarial como empleados eventuales, muchas veces internalizando sus costos de operación dentro de la vivienda y utilizando sus redes familiares, de manera tal que es imposible definir la frontera entre ambas, para ahorrar costos de organización y formalización;
- (ii) incrementan su movilidad geográfica a fin de ubicarse en empleos más urbanos aunque temporales; o
- (iii) se valen de una cartera de recursos que provengan del Estado en la forma de programas sociales para sobrevivir.

¹⁷Nuevamente, este fenómeno abona en cuestionar la definición binaria de la pobreza. ¿Por qué los no pobres envían a sus familias al exterior para conseguir ingresos adicionales? Ocurre que estas familias no califican para ser pobres según la metodología utilizada por el gobierno, pero ellas, de hecho, perciben que están empobrecidas por cuanto el mercado laboral nacional no ofrece condiciones adecuadas para un empleo digno.

¹⁸De acuerdo con el último reporte anual de flujo migratorio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (nota de prensa n.º 29, febrero de 2006), la emigración neta de peruanos el año pasado tuvo un saldo de 499 mil 343 peruanos.

La primera estrategia ya la hemos desarrollado al ocuparnos de la microempresa y la informalidad, que ha alcanzado dimensiones realmente importantes a pesar de las reformas estructurales. La segunda ha sido poco estudiada en nuestro medio, aunque existe evidencia acerca de ella en diversos trabajos de campo realizados en organizaciones de promoción del desarrollo.¹⁹ La tercera, y última, cuenta con un dato reciente, ofrecido por la Encuesta Nacional de Hogares del trimestre febrero-marzo-abril de 2006: al menos un 33 por ciento de los hogares en el ámbito nacional tiene a un miembro que es beneficiario de algún programa social.

Una estrategia renovada

La evaluación realizada en el presente artículo ha permitido identificar que las políticas sociales promovidas por el gobierno de Toledo no han contribuido en la construcción de una sociedad más justa en el sentido de Rawls, es decir, no hay mayor equidad. Ha habido avances en lo referente a la reforma democrática y la libertad; no obstante, no se han encontrado compensaciones del tipo *maximin* planteado por Rawls, es decir, no se ha dado aquella situación en la que se maximice las compensaciones a favor de los menos aventajados a través, por ejemplo, de la provisión de servicios de educación y salud públicas de altísima calidad. Por el contrario, solo se han dado compensaciones del tipo *minimin*, ya que las políticas sociales de Toledo han buscado proveer únicamente de alimentos a la población bajo un esquema en que la pobreza se presenta como un blanco móvil y no estático como se concebía en el pasado. Por su parte, las políticas sociales orientadas a la formación de

¹⁹ Uno de los primeros trabajos académicos que tocó este tema fue el realizado por Figueroa en los años ochenta: *La economía campesina de la sierra del Perú*.

capital humano tienen aspiraciones de cobertura, mas no hay ningún incentivo para proveer un servicio, ya sea de educación o salud de alta calidad.

La oportunidad del gobierno de Alan García no solo se encuentra en administrar con equilibrio y transparencia la macroeconomía que le hereda el gobierno de Alejandro Toledo. A pesar de que los resultados electorales hayan mostrado una clara polarización por lo que personificaban cada uno de los candidatos que compitieron por la presidencia este 2006, ambos son coincidentes en que cualquiera de las dos opciones representa la posibilidad de concretar el reclamo de la población por una mayor redistribución del ingreso. La crisis de expectativas ha llegado a su punto más bajo durante el gobierno de Toledo y se ha abierto la idea de que los resultados positivos en términos de la macroeconomía deben traducirse en un mayor apoyo y promoción de la iniciativa microempresarial de los hogares, y en una promoción del empleo de calidad. Si las políticas sociales del nuevo gobierno avanzan considerando el segundo principio de Rawls, es posible que obtengamos una sociedad más justa a fines de su gestión.

Entre tanto, los hogares pobres siguen discurriendo por los caminos de la informalidad y el autoconsumo, mientras que los menos pobres exploran con mayor avidez la ruta de la emigración. En ambos casos, estas iniciativas aparecen con una lógica desconectada de las políticas sociales que se han aplicado en nuestro país; y, por esta misma razón, la población que las utiliza no encuentran quien pueda representarlos adecuadamente. La población necesita conectarse con los beneficios del crecimiento económico mediante la promoción del empleo en los sectores económicos en los que existen ventajas competitivas. Este mecanismo permitirá una ascensión real de las clases populares hacia posiciones y cargos en la sociedad en los

que se reconozca su esfuerzo personal. Hay que expandir el enfoque de implementar únicamente políticas sociales asistencialistas y pasivas, con plazos indefinidos para solucionar el problema del bienestar, y considerar el enfoque de políticas sociales activas y propobres, aunque a estas alturas preferiría llamarlas políticas sociales proempleo. Se debe reconstruir la dimensión de la promoción del empleo en la política social sin perder de vista la dimensión del gasto social.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2006 *Perspectivas para la economía mundial 2006*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

CÉSPEDES, Nikita

2005 *Pobreza y crecimiento económico: una medida del efecto «goteo hacia abajo» en Perú*. Estudios Económicos. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

2005 *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHACALTANA, Juan

2003 «Notas sobre la situación del empleo actual». Informe. Lima: CIES.

1994 «La medición de la pobreza». En *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

2003 «Evaluación de impacto del programa Vaso de Leche». Informe. Lima: INS.

JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI

2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Documento de trabajo, n.º 46. Lima: GRADE.

KANBUR, Ravi y Lyn SQUIRE

1999 «The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions». Working Paper. Washington, D. C.: The World Bankl

LOVEDAY, James y Oswaldo MOLINA

2005 «¿Cuál es el impacto de las remesas internacionales en el bienestar?». *Economía y Sociedad*, n.º 58, Lima, CIES, pp. 15-21.

MAURO, Raúl

2001 *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*. Investigaciones Breves, n.º 19. Lima: CIES-

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2005 *Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

ÑOPO, Hugo; Miguel ROBLES, y Jaime SAAVEDRA

2002 *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven*. Documento de trabajo, n.º 36. Lima: GRADE.

PARODI, Carlos

1997 *Economía de las políticas sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2006 *Informe Preelectoral-Administración 2001-2006*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas.

RAWLS, John

1979 *Teoría de la justicia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

LOS RÍOS, Juan de y Carlos RUEDA

2005 «¿Por qué migran los peruanos al exterior?». *Economía y Sociedad*, n.º 58, Lima, CIES.

SAAVEDRA, Jaime

1998 *¿Crisis real o de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de trabajo, n.º 25. Lima: GRADE.

SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ

1999 *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas, n.º 34. Lima: CEPAL-GRADE.

UNICEF

2006 *El gasto social en el Perú: 2000-2005*. Lima: UNICEF-Apoyo.

VÁSQUEZ, Enrique

2004 *¿Los niños primero? Vol. II*. Lima: Universidad del Pacífico-Save The Children.

YAMADA, Gustavo

2005 «Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano». Informe final revisado. Lima: Universidad del Pacífico-CIES.

ZEGARRA, Eduardo y Renato RAVINA

2002 *Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: an Empirical Evaluation using Survey Data*. Lima: Apoyo.