

II. Desigualdad y pobreza en el Perú

1. Introducción

a. Consideraciones previas

En Perú existe una relativamente abundante literatura sobre la distribución del ingreso y la pobreza. La discusión en las últimas tres décadas —de los sesenta a los noventa— giró, cuando menos, en torno a cinco temas:

- i. La evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en un contexto de crecimiento económico, hasta mediados de la década de 1970 (Webb, Hunt, Figueroa, Brundenius);
- ii. La relación entre la muy desigual distribución del ingreso y el agravamiento de la pobreza en un contexto de recesión, desde mediados de la década de 1970 hasta la fecha (Rodríguez);
- iii. El traslado masivo de la población pobre del área rural al área urbana (Cotlear, Verdera);
- iv. El mayor empobrecimiento como resultado de la evolución macroeconómica, tema que ha merecido poca atención (Figueroa, Iguíñiz);
- v. La medición de la tasa de pobreza —a través del método de la línea de ingresos— y de la insatisfacción de necesidades básicas,

tema al que se ha dedicado el mayor interés. Sobre la base estas mediciones se evalúan la eficacia de las políticas o programas para reducir la pobreza, especialmente, la pobreza extrema.

Los primeros estudios importantes sobre la distribución del ingreso fueron los de R. Webb y A. Figueroa (1975).^{1, 2} Entre sus preocupaciones se encontraba por qué el mayor crecimiento económico —en las décadas de 1950 a 1970— no llegaba a la población más pobre y no conducía a una distribución del ingreso menos desigual. Dada la limitada información existente —que se reducía en gran medida a los censos de población de 1961 y 1972—, se tomaba como unidad de análisis a los trabajadores clasificados en grupos ocupacionales y se ponía el énfasis en la distribución funcional o sectorial del ingreso, tomando en cuenta la productividad del trabajo.

Su atención también se centró en analizar la enorme desigualdad en la distribución del ingreso y en cuestionar las políticas redistributivas del gobierno del general Velasco, las mismas que:

[...] se preocupan más en atacar las concentraciones más visibles del ingreso y la riqueza que en aliviar la extrema pobreza. Recibe mayor énfasis la quiebra de los privilegios que el alza del nivel de bienestar. El resultado es mucha redistribución que hace muy poco por quienes más lo necesitan (Webb 1975a:18).

El tipo de crecimiento de la economía peruana, sobre la base de la economía primaria de exportación y las políticas gubernamentales regresivas en materia de redistribución de ingresos, condujeron a una importante concentración del ingreso y a la reducción en los ingresos reales, aumentando severamente la desigualdad. La migración interna finalmente hizo más evidente la enorme desigualdad y la pobreza rural

-
1. Otros estudios como los del INP (1974) y el trabajo de Brundenius (1976), ponían la atención en la distribución funcional del ingreso. También destaca el artículo de Hunt sobre el efecto de la política fiscal en la distribución del ingreso (1971).
 2. Los dos principales estudios, de Webb y de Figueroa, correspondieron a sus respectivas tesis doctorales.

al trasladarla a las ciudades. Posteriormente, con la crisis de la deuda externa de 1982 y las políticas de estabilización, la población se empobreció más y se cambió el foco de atención, de la distribución del ingreso a la medición de la pobreza y a las políticas para aliviarla. Se ha recorrido un largo trecho, que va del énfasis en la distribución y las políticas redistributivas a centrar la atención en la pobreza y en las políticas para aliviarla —entre las que no figuran precisamente las políticas redistributivas.

A partir de la mitad de la década de 1980, con la aplicación de encuestas de hogares nacionales y el enorme deterioro de la economía peruana, la atención se trasladó casi exclusivamente en la medición de la pobreza. Se tomó como unidades de análisis a las familias e individuos y se analizó la desigualdad en la distribución individual —sea personal o familiar— del ingreso y las características de la población pobre.³ Si bien existe un consenso sobre el impacto adverso de la hiperinflación de 1988-1990 sobre los ingresos reales, este tema no ha sido mayormente objeto de análisis.⁴

Con el propósito práctico de evaluar el efecto de las políticas de estabilización y de las reformas sobre los ingresos, y de medir el impacto de los programas de alivio a la pobreza, se popularizaron en 1985 y 1993, respectivamente, dos métodos de medición de la pobreza: el de la línea de pobreza (LP) y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los organismos gubernamentales utilizan ambos métodos en función al objetivo que se desee alcanzar con cada medición, sea la pobreza monetaria, que permite captar a los pobres por ingresos,

-
3. El cálculo de la distribución funcional del ingreso es una práctica común en la mayor parte de países. En el Perú fue estimada y publicada por el Banco Central de Reserva del Perú durante décadas. Siendo su cálculo menos costoso que la medición de la distribución familiar mediante encuestas, en el Perú se abandonó esta medición, precisamente cuando la distribución funcional empezaba a mostrar un grado extremo de concentración a favor de las utilidades y en contra de las remuneraciones.
 4. Con las excepciones de Romero (1992), Banco Mundial (1992) y Nunura (1993) sobre la falta de indexación salarial. El trabajo de Díaz (1999) si bien discute la magnitud de la caída del ingreso real promedio, se centra en el análisis de las diferencias de ingresos.

sean pobres recientes o crónicos, o solo la pobreza crónica, al no tener las necesidades básicas satisfechas.⁵

Al impulso del Banco Mundial, en los últimos 15 años se han realizado estudios utilizando la información recogida por las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida, ENNIV, en 1985/86, 1990, 1991, 1994, 1996, 1997 y 2000.⁶ Prácticamente todas las mediciones se han basado en el método de la línea de la pobreza, resultado de los trabajos pioneros de A. Sen (1976, 1984).⁷ El primer informe sobre la base de la ENNIV de 1985-86 es el de Glewwe (1988). Este tipo de mediciones no permite el análisis de la calidad de la pobreza ni de los stocks de los pobres, salvo por el nivel de educación alcanzado. En el caso peruano se han efectuado algunos avances sobre aspectos específicos en los perfiles de la pobreza (nivel educativo, ubicación geográfica), básicamente con miras a identificar la eficacia y efectividad de distintas estrategias de alivio de la pobreza. A pesar de esto, Yamada (1996) señala que existe consenso en que el perfil del pobre no ha cambiado significativamente en la última década (1985-1996).

A partir de la creación del Fondo de Inversión Social en Perú, denominado Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), se empiezan a utilizar mediciones basadas en el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y se construyen sobre la base de este indicador, los “mapas de pobreza” (FONCODES 1995).⁸

-
5. Esta es una forma de distinguir entre pobreza crónica y reciente. Otra distinción es entre pobreza crónica y pobreza transitoria, según la duración de la permanencia de las familias o personas en situación de pobreza monetaria, siendo la crónica cuando la duración es mayor de un año.
 6. Los organismos multilaterales de financiamiento sintieron cierto impacto con la crítica de UNICEF a los efectos de las reformas estructurales, cuando ésta propuso la necesidad de impulsar el desarrollo con rostro humano (Todaro 1997: 530-531).
 7. Esta noción se origina en Inglaterra en el siglo XIX cuando se utiliza como analogía de la línea de flotación de un barco y luego es retomada por Rowntree a principios del siglo XX.
 8. Esta medición se origina en los estudios sobre satisfacción de necesidades básicas de Paul Streeten.

El propósito de los mapas de pobreza es servir para la focalización de la población que será objeto de atención prioritaria en los programas y proyectos de FONCODES. La propuesta del INEI (1994: 18-19) para la medición de la pobreza estructural también ha tendido a la elaboración de mapas de NBI.

Por su concepción estos mapas se limitan a medir las carencias en las características materiales y la presencia de servicios en las viviendas, todo ello bajo estándares urbanos.⁹ Este sesgo lleva a sobrestimar la pobreza rural, en la medida que la diferente valoración de la vivienda en las áreas rurales hace que las familias acumulen otro tipo de activos, especialmente ganado o alimentos. Las limitaciones evidentes de este enfoque han conducido a que se haya propuesto un indicador integrado de pobreza que reúna ambas mediciones, línea de pobreza y NBI (INEI, sitio Web). Dadas las distintas valorizaciones que hacen las personas de su condición económica y social, también se ha introducido muy recientemente un mapa de pobreza que combina los dos métodos de medición (MEF 2001) y la noción de pobreza subjetiva (Herrera 2002).

En general, la mayor parte de los estudios sobre la pobreza se concentran en los atributos o características de las familias o los individuos, separándolos de la estructura de la economía y no toman en cuenta la posesión de medios de producción (activos o recursos) o incluso de medios vida (riqueza); menos aún ligan su posesión o el acceso a ellos con la generación de ingresos. No sucedía lo mismo con los análisis de la distribución del ingreso que si se vinculaban a la estructura o distribución sectorial de la fuerza laboral (Chenery *et al.* 1979). Desde la difusión del enfoque del capital humano, la formulación de la ecuación de ingresos de Mincer (1974) y sobre todo la proliferación de encuestas de hogares, que recogen solo información sobre atributos de los individuos, se ha dejado de lado esta vinculación y se pone el interés exclusivamente en las diferencias de ingresos individuales.

9. Apreciación de la arquitecta Marta Llona de la ONG Alternativa cuando apareció el primer mapa de pobreza sobre la base de las NBI.

Los estudios sobre la pobreza buscan medir el gasto, o el ingreso, o el consumo de las familias o su grado de insatisfacción en materia de necesidades básicas. Pocos trabajos en Perú han tomado en cuenta la relación entre medios de producción o de vida, y la generación de ingresos como instrumento de análisis. Para el caso de México, existen los trabajos de De Janvry y Sadoulet (1996). En Perú podemos citar, como avances en esta línea, a los estudios sobre vivienda e ingresos de Strassman (1984 y 1985), sobre educación e ingresos de Rodríguez (1992), Verdera (1994), Saavedra (1996) y Espino 2001, y el de crédito de Trivelli (1997).

Un cierto agotamiento de los estudios dedicados a la medición sobre la base las ENNIV ha conducido a explorar nuevos temas como la dinámica de la pobreza y la pobreza subjetiva (Herrera 2002). Pero esta área aun no se configura como un nuevo eje que desplace al anterior. Ha contribuido a los estudios últimos el uso de las encuestas nacionales de hogares trimestrales que el INEI condujo —en convenio con el MTPE— desde 1996 para el área urbana y de 1998 al 2000 nivel nacional, cubriendo el área rural. El INEI mantiene la encuesta ENAHO a nivel nacional para el IV trimestre de cada año, para la medición del avance en materia de tasa de pobreza y cobertura de programas sociales.

b. Relación entre distribución y pobreza

Sen (1981, 1992) afirma que «la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un ‘problema de desigualdad’, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de que la pobreza queda prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado.

Otra cosa bien distingue es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los dos conceptos». Con este argumento, Sen colocó a la pobreza como un tema en sí mismo, separándolo de su estudio en conjunto con la distribución del ingreso.

El consenso, no obstante la autoridad de Sen, es que la evolución de la pobreza y los cambios en la distribución del ingreso están estrechamente relacionados. Como señala Todaro (1996: 43): «La magnitud y extensión de la pobreza de un país depende de dos factores: el nivel promedio de ingresos y el grado de desigualdad en su distribución. Para un nivel nacional dado de ingreso per cápita, a mayor desigualdad en la distribución, mayor la incidencia de la pobreza. De manera similar, para una distribución dada, a menor nivel promedio de ingresos, mayor la incidencia de la pobreza».¹⁰

Rodríguez (1993: 50-51) añade una precisión para abarcar todas las posibilidades:

[...] aunque la pobreza puede aparecer con frecuencia asociada a una distribución altamente concentrada, la relación entre concentración y pobreza absoluta no es necesariamente directa y lineal. De ahí que una sociedad puede ser distributivamente igualitaria con un nivel de ingreso promedio muy bajo; al contrario, una sociedad puede tener una marcada desigualdad distributiva reflejada en un alto grado de concentración, pero con niveles de ingreso para sus estratos pobres mejores que los de la sociedad igualitaria.¹¹

10. Puede verse también sobre este punto Ravallion (1995), Escobal y Agüero (1996) y Saavedra (1998).

11. Rodríguez (1993:51n) añade: “Los índices de concentración usualmente utilizados son independientes de la escala de ingresos. Esto refleja que, en una sociedad con una determinada escala de ingresos y un nivel de concentración, un aumento proporcional de los ingresos de todos los estratos disminuye la pobreza, pero la desigualdad distributiva —vista desde el grado de concentración— sigue siendo la misma”.

En el caso del Perú, nos encontramos con la parte no deseada de esos dos polos extremos: alto grado de concentración del ingreso y un nivel de ingreso promedio muy bajo. Dado esto, la pregunta será ¿cómo ha evolucionado esta relación? La evidencia indica que han aumentado tanto la pobreza como la desigualdad, y de manera muy severa (Rodríguez 1993: 49).¹²

La relación entre desigualdad y pobreza también puede establecerse en términos normativos o de políticas. Webb (1975a: 21-22) indica que es posible disminuir la pobreza extrema acrecentando la desigualdad, pero, se pregunta ¿qué es prioritario: más igualdad o menos pobreza extrema? ¿Se justifica cierto grado de desigualdad? La respuesta, si estamos en el terreno de lo deseable, es reducir ambas, la pobreza y la desigualdad. Dada la desigualdad extrema que existe en países como el Perú y en América Latina no es posible pensar en una reducción importante y significativa de la pobreza sin una reducción simultánea de la desigualdad en la distribución del ingreso.¹³ De no darse esto último, la única fuente de aumento de los ingresos sería el incremento de la productividad, lo que augura un ritmo de reducción de la pobreza más lento, esto, si las ganancias de productividad se distribuyesen de manera equitativa.

Finalmente, en Escobal *et al.* (1998:6) se crítica “la literatura empírica” de las décadas de los sesenta y setenta, sin hacer ninguna referencia específica:

[...] la evolución de la distribución del ingreso, los cambios en el bienestar y la pobreza fueron implícitamente tratados como conceptos relacionados entre sí de manera biunívoca (i.e. un aumento en la concentración del

-
12. Por contraste, en el caso de Chile, existe consenso en que ha disminuido la pobreza absoluta a la vez que la distribución del ingreso es más desigual. Cifras recientes del BM y del PNUD indican que Chile ocupa el décimo lugar en grado de desigualdad en la distribución del ingreso, aunque su tasa de pobreza se encuentre en alrededor de 20% y haya acabado con la pobreza extrema.
 13. Pueden verse cifras del Banco Mundial, en las que el coeficiente Gini de América Latina y el Caribe pasa de 0.48 en los años setenta, a 0.51 en los ochenta, y a 0.52 en los noventa o las de Chotikapanich *et al.* (1997: 73) que indican coeficientes para América del Sur de 0.54 en 1980, 0.57 en 1985 y 0.55 en 1990.

ingreso significaría, necesariamente, un aumento de la pobreza). Bastaba establecer que un porcentaje alto de familias con bajos ingresos recibieran una proporción decreciente del ingreso o gasto total, para afirmar que la pobreza estaría aumentando.

La última referencia a Webb (1975a, *supra*) muestra que en este caso, contra lo que sostiene Escobal *et al.*, sí se discuten “[...] relaciones más complejas como la posibilidad de mejoras distributivas en contextos de aumento de la pobreza o de distribuciones más desiguales en contextos de reducción de la pobreza” (Escobal *et al.*, 1998: 6).

c. *Sobre la calidad de las fuentes*

Las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV, en inglés, Living Standards Measurement Surveys, LSMS), aplicadas en el país desde 1985-1986 hasta el 2000, han sido la principal fuente de información que se utiliza en las mediciones de la desigualdad y la pobreza a partir de la década de 1980. El Banco Mundial inició ese año estudios por país para medir los niveles de vida (o de pobreza) y promovió y patrocinó estas encuestas. Los objetivos de las ENNIV, desde el punto de vista de la política, fueron:

[...] producir información a nivel de los hogares y personas sobre los impactos de las políticas gubernamentales (como el ajuste estructural y los programas de compensación social) en los niveles de bienestar de la población [...] (y) [...] facilitar la formulación de políticas y el diseño de acciones destinadas a reducir los niveles de pobreza (Jimenez 1996:9).¹⁴

Paralelamente, a partir de 1996 el INEI efectuó Encuestas —trimestrales— Nacionales de Hogares (ENAHO), primero a nivel urbano, y de 1997 a 2000 a nivel nacional, con el apoyo del BID.

Llama la atención que en el libro en el que se reúnen los estudios que utilizaron las ENNIV hasta ese año, editado por Moncada y Webb

14. Nótese que explícitamente se está reconociendo que el ajuste estructural tiene un impacto en los niveles de vida o bienestar de la población, el mismo que es negativo pues debe compensarse.

(1996), no exista ninguna contribución que evalúe la metodología, cobertura o la comparabilidad de los resultados de esas encuestas. Esto contrasta con otro de los objetivos que se propuso el Banco Mundial con las ENNIV: “Su finalidad (en el aspecto metodológico, F.V.) fue mejorar la calidad de los datos sobre los hogares, captados por las oficinas gubernamentales de estadística de los países en desarrollo”.

En cuanto a si las ENNIV cumplieron con esta finalidad se puede señalar que en general no se evaluó la calidad de los datos —i.e. su captación—, inclusive de las variables ingreso y consumo, que se definen luego. Por ejemplo, Escobal *et al.* (1998), pese a mencionar que existen diferencias metodológicas entre encuestas, solo prestan atención a si las definiciones de las variables de interés son comparables.

Escobal *et al.* dedican un solo párrafo del Anexo Metodológico I a indicar que:

Todas las encuestas (ENNIV) han mantenido básicamente el mismo formato, por lo que las variables de ingreso y consumo pueden ser definidas de manera comparable. Cabe anotar que ninguna de las encuestas corrigen problemas de sub-reporte, por lo que son consistentes entre sí (Escobal *et al.* 1998: A.1).

Al respecto se debe señalar que: i. En ese Anexo no se trata lo que el título anuncia: “Anexo Metodológico I: Descripción de las Bases de Datos”, a no ser porque se indica su cobertura geográfica; ii. No se menciona el tamaño de la muestra, lo que afecta gravemente a la ENNIV de 1996, base principal del trabajo, que fue descartada poco después de este estudio. Tampoco se informa ni explica cómo se diseñó la muestra, el trabajo de campo, el manual del entrevistador, ni se señala que las entrevistas se aplicaron a un solo informante; iii. Cuando se menciona que “ninguna de las encuestas corrigen problemas de subreporte, por lo que son consistentes entre sí” no se está dando cuenta de la falta de tratamiento al rechazo o no respuesta y de su magnitud, lo que recién se corrige en la ENNIV de 1997 (Ver Anexo Metodológico de la ENNIV 1997, la primera encuesta que va acompañada de tal anexo). La falta de instrucciones específicas en el caso de rechazo va en contra de la aleatoriedad de la muestra y tiende a exagerar las expansiones.

Sobre estas bases, la opinión del estudio es que las pocas diferencias no afectan la conclusión central de que ha disminuido la desigualdad en el largo plazo:

Más allá de los problemas de comparabilidad entre encuestas y diferencias metodológicas asociadas al cálculo de estos indicadores, la evidencia sugiere que en los últimos 40 años se habría reducido la dispersión en la distribución del ingreso (Escobal *et al.*, 1998: 5).

Por el contrario, en la medida que buena parte de las conclusiones que se presentan en los estudios sobre la desigualdad y la pobreza toman como base las ENNIV, nos parece necesario resumir algunas observaciones sobre la calidad de esta fuente de información. Ello, sin pretender ser exhaustivos sino más bien intentando iniciar una discusión sobre este, al parecer, descuidado aspecto.

- i. La primera dificultad de comparar los resultados de las ENNIV es su diferente cobertura. La ENNIV de 1985-1986 no cubrió tres departamentos de la sierra rural: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, por haberse declarado zonas en estado de emergencia, en razón de la violencia política presente. Se trata de tres de los departamentos en los que la pobreza tiene mayor incidencia. De otra parte, la ENNIV de 1991 no cubrió tres de los siete dominios del marco muestral nacional: la costa rural, la selva urbana y la selva rural, ni tampoco los tres mismos departamentos de la ENNIV anterior. Figueroa (1998: 7-8) deja de lado la ENNIV de 1991 porque según sus cálculos, excluyó a cerca del 16 por ciento de la población peruana.
- ii. El tamaño y selección de la muestra varía fuertemente entre las ENNIV. El tamaño de la muestra de la ENNIV de 1991, de 1,491 hogares, es menos de la tercera parte de la muestra de la ENNIV de 1985-86 y poco más de la mitad de la muestra de la ENNIV de 1994. Sobre la ENNIV de 1996, Figueroa (1998: 8) señala que:

[...] se aplicó sobre una submuestra (50 por ciento) de la muestra utilizada en 1994. Este procedimiento no solo reduce bastante el tamaño de la

muestra de 1996, sino que introduce un error muestral que es difícil de determinar, todo lo cual impide hacer comparaciones con los otros años.

Como se mencionó, en 1997 se aplicó otra ENNIV y la de 1996, que utilizaron Escobal *et al.* (1998), fue descartada.

- iii. El período en el que se aplicaron las ENNIV también varía. Solo la de 1985-86 se aplicó durante un año, “para captar las variaciones estacionales”, abarcando de esta manera el ciclo agrícola. En cambio, las restantes fueron hechas en períodos de dos a tres meses en diferentes meses del año. Los resultados de encuestas aplicadas inmediatamente después de las cosechas en la sierra (en mayo y junio), deberían dar mayores ingresos rurales que las ENNIV aplicadas en octubre y noviembre.
- iv. Se observa que la tasa de respuesta de las ENNIV es de 100 por ciento. Es imposible que no exista un grado de rechazo o de simple ausentismo en las viviendas seleccionadas en la muestra. Cuando existió un rechazo se reemplazó la vivienda hasta encontrar otra que acepte la entrevista. Para alcanzar el 100 por ciento de la muestra se completó el número de viviendas con un porcentaje de reemplazos que fue de 17 por ciento (876 viviendas) en la ENNIV de 1985-86, de 24 por ciento en la de 1991 (591 viviendas) y 12 por ciento en la de 1994 (422 viviendas), sin explicar con qué criterio se efectuaron los reemplazos. Esto ocasiona un sesgo en las respuestas y siembra dudas acerca de la validez de las inferencias.
- v. Al tratarse de encuestas de propósitos múltiples, en las que la unidad de análisis es el hogar, la casi totalidad de la entrevista se realizó a un solo informante —el jefe de hogar o la “persona mejor informada”—, incluyendo las referidas a gastos diarios, de transferencia, de autoconsumo y otros ingresos. Solo la parte referida a actividad económica se aplicó al jefe de hogar y a los demás miembros de 15 años y más (Instituto Cuánto 1998: 3-4). Como esta sección es una parte reducida del conjunto de la entrevista, en el trabajo de campo generalmente se entrevistó a un solo

informante. En el cuestionario de la ENNIV de 1985-1986 se señala en la Sección I, Parte B: “Preguntar a todos los miembros del hogar”, para a renglón seguido indicar en el encabezado “Información de los padres” (INE 1988:1B).

Refiriéndose a la calidad de las ENNIV, Jimenez (1996:11) sostiene que:

Para obtener información de la más alta calidad y veracidad, se realiza una entrevista directa a cada uno de los miembros del hogar, o a las personas más adecuadas en el caso de los menores de edad. En adición, este procedimiento permite evitar que la entrevista se concentre en un solo informante, comprobando así la veracidad de la información.

En cambio, Moncada (1996: 108) define a los informantes de la ENNIV de 1994 en los siguientes términos:

La encuesta estuvo dirigida de preferencia al jefe del hogar, que es la persona a quien los demás miembros del hogar reconocen como tal, pudiendo ser un hombre o una mujer. En caso de duda se reconoció a la persona de mayor responsabilidad económica del hogar y en última instancia a la de más edad. Las respuestas fueron dadas principalmente por el jefe del hogar [...].¹⁵

- vi. Según Figueroa (1998:8) la medición del ingreso y el gasto total tiene problemas de confiabilidad. Los cuestionarios no contienen el detalle necesario para captar los ingresos en las actividades por cuenta propia ni se incluye siempre el valor imputado de los alquileres de la vivienda. En la medición del gasto se incluye el valor imputado de los bienes durables que posee la familia, sumando flujos con stocks, y se excluye la compra de bienes durables. Sostiene Figueroa que, en cambio, los cuestionarios están mejor diseñados para captar el gasto en alimentos. Este gasto muestra una correlación positiva con el nivel de riqueza de la familia, medido por los bienes durables que posee la familia. Esta correlación, concluye Figueroa, no se encuentra con el gasto ni el ingreso.

15. En una nota, Moncada indica que todas las etapas de la encuesta fueron ejecutadas por Cuánto S.A., institución a la que él pertenecía.

- vii. Un informe del FMI (IMF 1998: 42-43) señala que la distribución del ingreso en el Perú en la década de 1990 medida por el coeficiente Gini muestra un grado de desigualdad menor que para el promedio de la región. Pero en el mismo Informe se señala que la información utilizada para llegar a esa conclusión no toma en cuenta diferencias en la metodología de medición de la distribución del ingreso. Sostiene que “desde 1994 la distribución se mide sobre la base de encuestas de gastos, lo que tiende a mostrar una menor desigualdad que la medida sobre la base de encuestas de ingresos”. Una vez que se ajustan por las diferencias en la metodología entre países, el coeficiente Gini del Perú es similar al promedio de América Latina. Se puede añadir que los índices de desigualdad son relativos y no toman en cuenta la pobreza absoluta de la población, esto es, que el nivel del ingreso promedio en Perú está entre los más bajos de América Latina.

El cuadro 2.1 resume las principales características de las ENNIV aplicadas entre 1985 y el 2000.

En la siguiente sección efectuamos una revisión, sin pretensión de agotar el tema, primero, de los principales o más conocidos estudios sobre la evolución de la distribución del ingreso —que abarcan los últimos cincuenta años, de 1950 al 2000— y, en la subsiguiente sección, los referidos a la medición y tendencias de evolución de la pobreza.

2. La distribución del ingreso

a. *Los estudios de Webb y Figueroa*

R. Webb y A. Figueroa inician en la primera mitad de la década de 1970 la tradición de estudios sobre la distribución del ingreso en el Perú. Su enfoque —así como el que utilizan veinte años después Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996)— aborda el problema de manera estructural, es decir, caracterizando a la sociedad peruana mediante una taxonomía de los grupos sociales derivada de una realidad tecnológica dualista.

Cuadro 2.1

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ENCUESTAS NACIONALES DE NIVELES DE VIDA (ENNIV), 1985-2000

AÑOS	PERÍODO DE EJECUCIÓN	COBERTURA	N.º DE HOGARES MUESTRA	N.º DE HOGARES PARA MUESTRA PANEL
1985-1986	julio a julio	nacional, menos 3 departamentos de la sierra a/	5,024	Base para la muestra panel
1991	octubre/ noviembre	nacional, menos 3 departamentos de la sierra y menos 3 de los siete dominios b/	2,450	Existe una muestra panel de 781 familias sobre la base de 1985-86 para las encuestas de 1991, 1994 y 1996
1994	mayo a julio	nacional	3,544 viviendas visitadas; 3,623 hogares c/	
1996	junio a agosto	nacional	1,491	Muestra panel no representativa del universo
1997	setiembre/ noviembre	nacional	3,804	Muestra panel de ENNIV 1994 de 1,132 hogares.
2000	mayo a junio	nacional	3,977	El 62% de los casos es muestra nueva y 38% es muestra panel, que incluye viviendas que fueron visitadas en 1985 (106), en 1991, 1994 y 1996 (676); y en 1994 y 1997 (906).

- a/ Las dos primeras ENNIV no abarcaron tres departamentos de la sierra por ser zonas declaradas en estado de emergencia: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.
- b/ No cubrió la costa rural ni la selva urbana y rural, esto es, tres de los siete dominios de estudio. Dominio de estudio se refiere a las "áreas geográficas homogéneas en el aspecto geo-económico y social a fin de que las unidades de observación sean lo más representativas posibles" (INE 1988: 287) o "áreas con similares características socio-económicas y geográficas" (Moncada 1996:108).
- c/ Moncada 1996: 109 y nota. La diferencia entre viviendas y hogares se debe a que dentro de una vivienda puede existir más de un hogar.

Fuente: Elaboración propia y presentación de 2000, Instituto Cuánto. Setiembre 2000.

En su estudio pionero y fundacional, Webb (1975a) se propone reunir los datos básicos sobre la distribución del ingreso en el Perú y contestar, entre otras preguntas, si la distribución del ingreso en 1961 era menos equitativa que en otros países, si empeoró entre 1950 y 1966 o si las políticas redistributivas llegaron a los más pobres. Con estos fines, Webb se propone construir una

[...] pirámide económica (en la que se) identifique la posición de todo grupo importante —social, regional, ocupacional, etc.— Un mapa de esta naturaleza, prosigue, permitiría apreciar el alcance preciso de cada medida redistributiva” (Webb 1975a: 17-19).

Por ello, las cuentas distributivas se organizan en términos de los grupos sociales —y de sectores— pues las políticas redistributivas se diseñan en función de ellos (Webb 1975b: 27).

El estudio de los cambios en la distribución se lleva a cabo “con la ayuda de un modelo simple de tres sectores, que enfatiza el dualismo de nuestra economía, y de un estudio estadístico de varias medidas gubernamentales” (p. 19). Sus resultados señalan que el impacto cuantitativo de los cambios legislativos fue pequeño en relación a la magnitud de las desigualdades existentes. Muy poco llegó a los grupos más pobres y la mayor parte de la redistribución de 1963 a 1971 favoreció a una proporción relativamente pequeña de la población, que presentaba ingresos muy por encima del promedio nacional (p. 19). La evolución distributiva revela que los muy pobres —el 20 a 30 por ciento de la población— fueron dejados de lado, tanto por el crecimiento del ingreso nacional como por las medidas redistributivas del gobierno (p. 20). Estos resultados llevan a Webb a concluir que en una economía dualista la redistribución de la propiedad excluye al más necesitado, mientras que en una economía dualista y de mercado no hay una vía fácil para nivelaciones sustanciales de los ingresos (1975a: pp. 21-22).

Webb encuentra un grado extremo de desigualdad para el año 1961: el primer decil (el más rico) recibió más del 49 por ciento del ingreso nacional. El dualismo de la economía peruana iba acompañado de una gran desigualdad en la participación en el ingreso nacional: el ratio entre los deciles superior e inferior era 49 a 1; al deducir

dividendos, rentas e intereses del decil superior este ratio era todavía de 32 a 1 (Webb 1975b: 30). Las utilidades, intereses y alquileres en efectivo conformaban el 23 por ciento del Ingreso Nacional, siendo probable que casi todo fuera recibido por los integrantes del 1 por ciento superior (p. 33). Además, la clase media (unas 30 mil personas) recibía el 11.4 por ciento del Ingreso Nacional por concepto de sueldos de altos empleados, ingresos de profesionales independientes, beneficios de empresas medianas y pequeñas y rentas de alquileres urbanos y de haciendas (p. 36).

En el otro extremo, las familias de menores ingresos estaban principalmente conformadas por agricultores de subsistencia residentes en provincias de la sierra (p. 38). Webb añade un aspecto fundamental para evaluar los estudios y propuestas posteriores:

[...], desde el punto de vista de la política redistributiva, la característica fundamental de los “pobres del agro” es su fragmentación [...] La masa uniforme de pobres, distribuida a lo largo de un nivel de ingresos de subsistencia, es una abstracción estadística. Lo cierto es que la sociedad rural está compuesta por muchas pirámides sociales pequeñas y separadas, cada cual con su propia mezcla de ricos y pobres (p. 39).

La tendencia del crecimiento del ingreso —y de la evolución de su distribución— durante 1950-1966 se resume en el cuadro 2.2 (Webb 1975b: 45). La conclusión es que los ingresos provenientes del trabajo se han vuelto más desiguales: las familias ubicadas en la mitad superior de la distribución del ingreso en 1950 tienen tasas de crecimiento del ingreso mayores. En cambio, la mayoría de la población rural de la sierra (los minifundistas en especial), y los independientes y empleados domésticos urbanos se empobrecieron relativamente.

Webb (1975b: 46) destaca varios aspectos que matizan su conclusión: i. Dentro del sector moderno los salarios habían aumentado más rápido que los sueldos, de esa manera los ingresos del sector tendían a igualarse; ii. En el sector urbano tradicional existía una tendencia positiva de los ingresos de los obreros (3.3 por ciento) y moderada para los independientes y empleados (1.9 por ciento); iii. La estimación del ligero aumento del ingreso promedio de los

Cuadro 2.2
TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO, 1950 – 1966

	TAMAÑO DE LA FUERZA LABORAL 1961 ('000)	CRECIMIENTO ANUAL DEL INGRESO (%)
<i>Sector moderno</i>	402	4.1
Obreros	196	4.9
Empleados públicos	104	3.6
Empleados particulares	102	3.3
<i>Sector urbano tradicional</i>	736	2.1
Obreros	145	3.3
Independientes	361	1.9
Empleados no manuales	94	1.9
Empleados domésticos	136	1.6
<i>Sector rural tradicional</i>	1443	1.3
Obreros costa	163	4.1
Obreros sierra	240	1.5
Pequeños y medianos agricultores	1040	0.8
(a) Costa y sierra central	(240)	(2.0)
(b) Otras regiones:		
Medianos agricultores	(120)	(2.7)
Minifundistas	(680)	(0.0)

Fuente: Webb (1975b), cuadro 7, p. 45.

pequeños agricultores sería provisional pues se basaba en estadísticas que demostrarían algún crecimiento en el producto por agricultor y en evidencias indirectas que son insuficientes; y finalmente, iv.

[...] para una proporción grande de la población, que posiblemente fluctúa entre el 15 y 25 por ciento, no ha habido ninguna mejora *absoluta* en el estándar de vida. La pobreza extrema del último grupo le da a este resultado estadístico una significado aún mayor del que puede dar el hecho de una creciente desigualdad en la distribución nacional del ingreso.

Webb (1975b: 50) concluye que:

A pesar que la distribución del ingreso empeoró entre 1950 y 1966, en el patrón de crecimiento del ingreso hay dos características poco consistentes con la mayoría de las expectativas. Primero, no existe un corte brusco entre las tendencias en el sector moderno y las del resto de la economía; las tasas de crecimiento de los distintos perceptores de ingresos son continuas. Segundo, y como corolario de lo anterior, el crecimiento del ingreso fue más generalizado de lo que usualmente se deduce de las afirmaciones con respecto a las tendencias del ingreso en el Perú.

Así, Webb (1975b:51) sostendrá que hubo cierta mejora absoluta para la mayoría de la población. Los ingresos de casi la mitad de la fuerza laboral crecieron en 2 por ciento o más por año y para un 75 a 80 por ciento de los trabajadores los ingresos crecieron a una tasa mayor del 1 por ciento anual. Empero, hubo un grado creciente de desigualdad pues quienes más lo necesitaban fueron los menos favorecidos.

Al analizar el efecto de las políticas gubernamentales en la distribución del ingreso entre 1961 y 1971, Webb (1975b:74) se pregunta si hubo más redistribución en 1971 que antes y qué se estaba haciendo por los más pobres. Dos son sus conclusiones sobre las medidas distributivas a partir de 1963: primero, sus efectos netos habrían sido progresivos y, segundo, el patrón de redistribución entre 1961-71 habría sido progresivo especialmente dentro de los sectores moderno y urbano tradicional. (1975b: 89-90). En el área rural Webb distingue entre el impacto sobre las familias más pobres y sobre los pequeños y medianos agricultores. Los primeros recibieron una positiva y creciente transferencia presupuestal neta. Su reducida participación en el mercado habría limitado el impacto negativo de las políticas de precios y de los impuestos indirectos.¹⁶ En cambio, los segundos, los pequeños y medianos que producían para el mercado, sufrieron pérdidas sustanciales por las políticas de precios y no fueron favorecidos por el

16. Las políticas de precios, los impuestos indirectos y la política fiscal son instrumentos de redistribución del ingreso entre sectores.

presupuesto. Este grupo constituye, tal vez, la excepción más importante a la progresividad general de la política distributiva.

Las mayores transferencias, continua Webb (1975b: 90-91), se dirigieron a los asalariados urbanos y, particularmente, a los del sector moderno, situados en los dos o tres deciles superiores de la distribución del ingreso. Otro tanto sucedió en el sector rural. Aun ganando mucho menos, la distribución de beneficios favoreció a los que percibían mayores salarios. Por tanto, las reformas sectoriales —durante el gobierno del general Velasco— deterioraron la distribución del ingreso laboral. En términos per cápita, el patrón general de la redistribución podía considerarse como muy injusto. Las políticas habrían incrementado el dualismo de la economía, disminuyendo el poder político de los grupos más pobres (p. 92).

Para Figueroa (1975: 113) la desigualdad en la distribución del ingreso en Perú estaba asociada al nivel de pobreza absoluta de la mayoría de la población. Por ello se debe dar cuenta tanto de las causas de la pobreza y de su coexistencia con la gran desigualdad como plantear las formas de superarla.¹⁷ No obstante, su estudio se propone estimar estadísticamente los alcances de las reformas del gobierno del general Velasco, es decir, la magnitud del ingreso nacional que se redistribuye y cómo se transfiere (p. 114).

Según este autor las reformas podrían potencialmente redistribuir el 13 por ciento del ingreso nacional. No obstante, las transferencias no habrían llegado a los pobres por el carácter sectorial de las reformas, que limitaban la transferencia al interior de cada sector. Por ejemplo, dirá, que no es posible esperar que el problema agrario se resuelva dentro del sector agrario. Sostendrá al respecto que “[...] lo característico de las reformas [...] es que preservan el nexo entre producción y distribución: el factor de producción tiene derecho a parte (o todo) del producto que contribuye a producir”. Por ello, “Cualquier estra-

17. En otras palabras, pasa del estudio de la distribución del ingreso al de atacar la pobreza: “El interés del presente estudio ha sido cómo atacar el problema de la pobreza. Para un país como el Perú, el problema crucial es cómo aumentar los ingresos reales del 50 por ciento más pobre de la población” (Figueroa 1975: 162).

tegia redistributiva que mantenga el nexo entre producción y distribución es claramente sesgada en contra de los grupos más pobres” (p. 142).

Figuroa concluye, de manera similar a Webb, esto es, manifestando su escepticismo por la eficacia de las políticas redistributivas tal como se efectuaron, en este caso, del gobierno militar (p. 162). El conjunto de las reformas transfirieron entre el 3 o 4 por ciento del ingreso nacional en términos de patrimonio y de ingresos líquidos, y casi la totalidad de las transferencias se dieron dentro del cuartil más rico de la población, pues se hicieron dentro de cada sector.¹⁸

b. *La revisión de J. Rodríguez*

José Rodríguez (1993) presenta una síntesis de los estudios sobre la distribución del ingreso en el Perú hasta fines de la década de 1980. Resumiendo evidencias de nuevos estudios, este autor cuestiona las conclusiones a las que llegan Webb y Figuroa, las que en parte hemos reseñado en la sección anterior.

J. Rodríguez (1993: 49) resume las conclusiones de los estudios sobre la distribución del ingreso en dos: la alta concentración del ingreso y su continuo incremento en los últimos cuarenta años. Estos rasgos se originan en los trabajos de Webb y Figuroa que hemos revisado, y en textos posteriores de Figuroa (1982, 1990).¹⁹ Su conclusión central es

18. J. Rodríguez (1993: 67) señalará al respecto: “[...] en la dinámica temporal de la distribución [...] solo se había evaluado el efecto del mecanismo re distributivo introducido por las Leyes de Reforma Agraria y de Comunidades Laborales dictadas durante el gobierno de Velasco. Peor aun, dicha evaluación estuvo basada en el análisis del contenido de las leyes y no en sus efectos reales”.

19. El propio Webb (1989: 104) señala que: “Es un lugar común que la distribución de ingresos en el Perú se ha vuelto más desigual. Pero si nos referimos a los últimos veinte años no hay base estadística para confirmar esta hipótesis. En una investigación anterior, referida al período 1950-1966, concluí que la evidencia estadística si apuntaba a un gradual empeoramiento en la distribución del ingreso durante ese período. Sin embargo, a diferencia de lo que normalmente se creía, el aumento de la desigualdad no consistió principalmente en un aumento en la participación de los ingresos de los propietarios, sino en una mayor desigualdad

que la desigualdad en la distribución del ingreso habría aumentado desde 1950 porque los ingresos promedio de los estratos de mayores ingresos crecieron proporcionalmente más que los ingresos de los estratos más pobres (p. 50). No obstante, Rodríguez señalará que:

[...] durante el período analizado la estructura productiva sufrió una serie de alteraciones, lo mismo que el propio mercado de trabajo y las instituciones que lo regulan. Dichos cambios también podrían haber afectado la distribución de los ingresos entre estratos y al interior de cada uno de éstos —especialmente en el caso de los intermedios— y, en consecuencia, podrían haber modificado el grado de concentración en un sentido opuesto al anterior (p. 50).

Considerando que la tendencia de la evolución de la distribución del ingreso resulta ambigua, J. Rodríguez revisa los datos que la sustentan y concluye que no es posible sostener que la tendencia haya sido hacia un aumento continuo de los índices de concentración, salvo para finales de la década de 1980 (p. 51).

Según J. Rodríguez (1993:57), la pirámide distributiva —construida a partir de los resultados del Censo de 1961— que utiliza Webb (1975) para evaluar la tendencia de evolución de la distribución, se puede sintetizar de la siguiente manera:

[...] los más pobres eran los pequeños propietarios de la sierra, seguidos por los independientes urbanos; relativamente más ricos eran los asalariados del sector moderno, solo superados por los profesionales independientes y los propietarios de los activos físicos y financieros.

De acuerdo a Webb, la participación de los ingresos por trabajo en el ingreso nacional aumentó de 70 por ciento a 72 por ciento entre 1950 y 1966, alterando la distribución funcional del ingreso a favor de los trabajadores. Pero, J. Rodríguez indica que también habría

dentro de la categoría de los ingresos de los trabajadores [...] ¿Qué se puede decir sobre la tendencia en la distribución del año 66 en adelante? La estadística no permite una conclusión clara, a pesar de las constantes afirmaciones en el sentido de que la distribución continúa empeorando.

Cuadro 2.3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROMEDIO POR SECTORES, 1950 – 1980
(Tasas de crecimiento promedio anual, porcentajes)

SECTOR	1950-66 a/	1950-68 b/	1969-75 b/	1976-80 b/
Moderno	4.1	3.4	3.0	-5.8
Urbano tradicional	2.1	1.7	1.2	-2.2
Rural tradicional	1.3	0.9	1.0	-2.0

a/ Estimados por Webb (1975). Para los asalariados del sector privado moderno la tasa fue de 4,4 por ciento; b/ Estimados por Figueroa (1982).

Fuente: J. Rodríguez, 1993: cuadro 5, p. 58.

aumentado la desigualdad entre los trabajadores, por el mayor crecimiento relativo de las remuneraciones de los asalariados del sector privado moderno en comparación a los trabajadores del sector urbano tradicional y al estancamiento de los del sector rural tradicional. A las cifras para 1950-1966 —del cuadro 2.2 anterior—, Rodríguez añade la evolución de los ingresos promedio estimados por Figueroa (cuadro 2.3).

Figueroa (1982, 1990) muestra que durante la etapa de crecimiento de la economía, de 1950 a 1975, hubo crecimiento sin redistribución y que los frutos del crecimiento se habrían distribuido desigualmente. De 1976 a 1980, con la recesión, la desigualdad habría aumentado a favor del capital, aumentando la pobreza absoluta (Rodríguez 1993:58-59). Sin embargo, Rodríguez (p. 59) sostiene que:

[...] el análisis de la evolución de las remuneraciones promedio de cada grupo social puede revelar cierto tipo de movimientos en el grado de concentración global, esta perspectiva no abarca todos los procesos redistributivos que pueden haber ocurrido [...] Resulta necesario (revisar) el comportamiento de las desigualdades al interior de cada grupo [...],

lo que es una tarea pendiente.

Los esfuerzos de Webb y Figueroa para evaluar los cambios en la distribución del ingreso por grupos de trabajadores no fueron continuados. Por el contrario, las encuestas de hogares que se empiezan a

realizar en la década de 1970, trasladan la atención de los sectores y grupos de trabajadores —del marco de análisis dualista— a la distribución individual o familiar del ingreso, sin un marco de análisis, al menos explícito.

En 1993 ya se habían utilizado dos encuestas para evaluar la desigualdad en la distribución del ingreso al nivel nacional. La Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA) de 1971-72 analizada por Amat y León (1981) y la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-86, analizada por el INE (1988) y de Habich (1988). Al comparar el grado de concentración de los ingresos familiares entre estas dos encuestas se encuentra que el grado de concentración se habría mantenido según los estimados presentados por de Habich, e incluso que podría haber disminuido de acuerdo al INE. Los coeficientes Gini fueron de 0.55 para 1971-72, y de 0.54 para 1985-86 según de Habich y de 0.49 de acuerdo al INE. Rodríguez (1993: 61n) no se propone explicar la diferencia entre estas dos (o tres) estimaciones, aunque señala que podría deberse a la aplicación de una diferente definición de ingreso. En cambio, no se pueden comparar estos resultados con los de 1961 pues éstos estaban referidos a personas y los de 1971-72 y 1985-86 están referidos a la distribución entre familias. Estas últimas informaciones estarían subestimando el grado de desigualdad —o de concentración— pues las encuestas de hogares subestiman los ingresos provenientes de activos físicos o financieros, los que se asumen están más concentrados.

J. Rodríguez (1993: 62) concluye su revisión: i. En el período entre inicios de los años sesenta e inicios de los setenta, la distribución de los ingresos se encontraba bastante concentrada; ii. Entre 1971-72 y 1985-86, asumiendo que la ENCA y la ENNIV son comparables, no existe evidencia de una mayor concentración. O se mantuvo constante o disminuyó. Empero, J. Rodríguez cita el punto de vista de Webb (1989: 106) respecto a la falta de comparabilidad entre estas dos encuestas:

Si bien las encuestas contradicen la tesis de una creciente concentración de ingresos, el grado de confianza en la comparación de encuestas [...] está

sujeta a un importante margen de error debido a los errores de muestreo y a las diferencias metodológicas.

No sería posible sostener que la distribución en 1985-86 habría mejorado respecto a 1971-72. En cambio, al revisar los estudios para Lima Metropolitana Rodríguez (pp. 66 y 69) señala que sí existe evidencia de que la distribución del ingreso mejoró a lo largo de la década de los setenta, aunque esta tendencia se habría revertido en los años ochenta (fines), produciéndose un incremento en el grado de concentración. En ambos casos, a nivel nacional y en Lima, el grado de concentración se habría mantenido en niveles altos.

c. *Estudios recientes*

A partir de las sucesivas encuestas ENNIV se han llevado a cabo numerosos estudios sobre la distribución del ingreso, del gasto o del consumo. A continuación resumiremos tres de los más destacados.

i. Aaberge y Dagsvik (1991) se ocupan de las diferencias observadas en las horas de trabajo, consumo (ingreso) y bienestar entre individuos y familias utilizando la ENNIV de 1985-86. Su trabajo se distingue por el hecho de que en lugar de analizar la distribución del ingreso entre perceptores de ingresos, lo que es más útil para describir el mercado de trabajo, se ocupa del ingreso o consumo per cápita (o por adulto equivalente) del hogar como indicador más relevante para medir el bienestar.

Su estudio también se destaca por utilizar una medida de síntesis de la desigualdad de tipo muy parecido al coeficiente Gini, el coeficiente de desigualdad A, el mismo que proporciona más peso que el Gini a las transferencias en la parte baja de la distribución, esto es, a los más pobres.²⁰

20. Mientras que, sostienen, "Como indica Atkinson (1970), el coeficiente Gini asigna más peso a las transferencias en el centro de una distribución unimodal que en las colas" (p. 4).

Cuadro 2.4

DESIGUALDAD EN EL CONSUMO FAMILIAR PER CÁPITA ENTRE HOGARES Y ENTRE PERSONAS SEGÚN LOS COEFICIENTES GINI Y DE DESIGUALDAD A, 1985/86 a/

	PERÚ	LIMA	OTRAS ÁREAS URBANAS	RURAL
COEF. GINI				
Entre hogares	0.787 (0.043)	0.567 (0.021)	0.830 (0.068)	0.843 (0.048)
Entre personas	0.789 (0.020)	0.553 (0.010)	0.835 (0.68)	0.835 (0.023)
DESIGUALDAD-A				
Entre hogares b/	0.864 (0.033)	0.680 (0.016)	0.892 (0.049)	0.895 (0.034)
Entre hogares	0.857 (0.029)	0.676 (0.017)	0.881 (0.068)	0.895 (0.032)
Entre personas	0.856 (0.014)	0.662 (0.008)	0.883 (0.021)	0.888 (0.016)

a/ Las desviaciones estándar figuran entre paréntesis.

b/ Se refiere a la desigualdad en el *consumo familiar* entre familias. Cuadro 13.

Fuente: Elaborado sobre la base de Aaberge y Dagsvik (1991), cuadros 13, 17 y G17 del Apéndice 1.

Aaberge y Dagsvik (1991: 19-27) utilizan este coeficiente de desigualdad A para analizar tanto la desigualdad en la distribución del consumo entre hogares como la del consumo per cápita entre los miembros de los hogares. El consumo familiar —como forma de medir el ingreso y el bienestar— en un año se definió como la sumatoria de sus ingresos salariales, los ingresos “empresariales” netos (que incluyen el autoconsumo e ingresos no monetarios) y otros ingresos de la familia.²¹ En el cuadro 2.4 se presentan sus resultados.

21. Una consecuencia de esta definición anotan, es que el consumo incluye el ahorro. Tal vez sería mejor denominar ingreso familiar a esta variable. El coeficiente de desigualdad A que utilizan se calcula sobre la base de la siguiente fórmula:

Los elevados valores del coeficiente A revelan una desigualdad extrema en la distribución del consumo, mayores que cuando se utiliza el coeficiente Gini. La mayor diferencia entre ambos indicadores se encuentra en el caso de Lima. Se puede apreciar en el cuadro 2.4 que no existe diferencia sustancial en el indicador para el consumo familiar per cápita entre familias y entre personas ni entre el consumo familiar per cápita y el consumo familiar. Añaden los autores, que el consumo medio del 5 por ciento de hogares más ricos es 128 veces mayor que el consumo medio del 50 por ciento de hogares más pobres y 1,355 veces el consumo medio del 10 por ciento de hogares más pobres. Además, la desigualdad es mayor en el área rural que en Lima (p. 21).

ii. Un segundo estudio, con el fin de evaluar el impacto del ajuste macroeconómico en la distribución del ingreso entre 1985 y 1994, de Escobal y Agüero (1996: 44) se propone:

[...] mostrar que para procesos dramáticos de ajuste como los que atravesó la economía peruana durante la segunda mitad de la década de los ochenta, es posible que una caída sustancial del ingreso per cápita y un aumento de la población en situación de pobreza ocurran al mismo tiempo que una reducción en el coeficiente Gini [...] el deterioro de los ingresos [...] estuvo acompañado por una “mejora perversa” en la distribución de los ingresos.

$$A = \int_0^1 [1-M(u)] du$$

Donde $M(u)$ para un u determinado, representa el ratio del consumo promedio del $100u$ por ciento más pobre de la población entre el ingreso promedio de la población total. El universo de las curvas M está limitado por un cuadrado de área igual a 1. En este caso, la línea que representa la igualdad total es la línea que une los puntos $(0,1)$ y $(1,1)$. El coeficiente de desigualdad A mide el área encima de la curva $M(u)$. Por lo tanto, mientras mayor sea A , mayor será la desigualdad. Este coeficiente puede ser interpretado como la suma de las distancias (porcentuales) entre el consumo promedio del $100u$ más pobre y el consumo promedio de la población total (igualado a la unidad). La ventaja de este indicador sobre el coeficiente Gini comúnmente usado es que asigna un mayor peso a las transferencias que se realizan en la cola inferior de la distribución que a las que se realizan en el centro y en la parte superior.

Cuadro 2.5
GASTO ANUAL PER CÁPITA, 1985-1994 a/
(VARIACIÓN EN %)

PERÍODOS EN AÑOS	1985/1991	1991/1994	1985/1994
Decil I	-25.2	45.3	8.7
Decil II	-35.2	39.1	-9.9
Decil III	-37.6	34.5	-16.0
Decil IV	-38.2	33.1	-17.8
Decil V	-40.2	36.1	-18.6
Decil VI	-41.9	37.9	-19.9
Decil VII	-43.0	39.1	-20.8
Decil VIII	-43.1	37.2	-22.0
Decil IX	-41.7	33.8	-22.0
Decil X	-41.5	30.2	-23.8
Años	1985	1991	1994
Gini (%)	42.90	41.41	40.47
Gasto (en soles de 1994)	3,252	1,917	2,576

Fuente: Escobal y Agüero 1996: cuadro 5, p. 51.

a/ El decil I es el de más bajo ingreso.

La medición de los niveles de bienestar de los hogares se efectúa utilizando alternativamente cuatro indicadores: de gasto agregado o global, gasto en alimentos, consumo calórico y consumo proteico (p. 45). Las fuentes utilizadas son las ENNIV de 1985-86, 1991 y 1994.²²

Reproducimos en el cuadro 2.5, las variaciones en el gasto total per cápita por deciles de población y el Gini que estiman para los años 1985, 1991 y 1994.

En el cuadro 2.5 se aprecia claramente la fuerte caída en el gasto total per cápita entre 1985 y 1991 y la recuperación entre 1991 y

22. La imposibilidad de comparar entre las ENNIV, especialmente en el caso de la de 1991, se salva dejando de lado el gasto en bienes durables y tomando en cuenta los segmentos o dominios comparables (p. 45n y 49).

1994. En cambio, en Verdera (1997) se registran mayores caídas en los ingresos laborales y también en los ingresos familiares, debido a que el deflactor utilizado para hacer comparables los montos de diferentes años es mayor que el utilizado por Escobal y Agüero. En otro trabajo, Escobal y Castillo (1994) sostuvieron que el IPC publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobrestimó la inflación de los años 1987-1990 pues, entre otras razones, mantuvo una canasta fija durante la hiperinflación. En lugar del IPC del INEI, utilizan un índice de precios geométrico que es menor y que hace que las variaciones en el gasto real sean también menores.

Entre 1985 y 1991, el gasto total per cápita de todos los deciles disminuye sin excepción. La caída relativa del gasto es mayor en los sectores de mayor ingreso que en los deciles más pobres donde disminuye menos.²³ Debido a esta reducción “progresiva” del gasto total, el coeficiente Gini disminuye. En el periodo de recuperación, entre 1991 y 1994, el coeficiente continúa disminuyendo, estando en este caso asociado a un crecimiento del gasto total real per cápita de todos los deciles (*op. cit.*, pp. 50-51). Solo en el caso del decil de más bajo gasto se observa un aumento para el conjunto del periodo 1985-94.

El análisis por regiones arroja un resultado diferente al global. En el área urbana todos los deciles sufren una caída entre 1985 y 1994 que fluctúa entre 32 y 28 por ciento, al mismo tiempo que el coeficiente Gini aumenta ligeramente de 39.1 a 39.3. En el área rural, los dos primeros deciles aumentan su gasto 27.1 por ciento y 7.0 por ciento respectivamente, mientras que en el resto de deciles el gasto se contrae progresivamente más. Paralelamente, hay una fuerte reducción del coeficiente Gini de 44.8 a 38.5 en este ámbito. De esta desagregación puede concluirse que: i) han existido tendencias contrarias en la distribución del gasto entre el área rural y el área urbana; y, ii) la reducción del coeficiente Gini a nivel nacional es explicada únicamente por su descenso en el área rural.

23. Esto se explicaría porque los más pobres son los que consumen menos, inclusive una parte de ellos por debajo de la canasta mínima de alimentos, y resulta difícil pensar en una reducción drástica de su consumo.

Nótese que los coeficientes Gini calculados por Aaberge y Dagsvik (1991) son mucho mayores que los calculados por Escobal y Agüero. La explicación puede radicar en la variable que se toma en cada caso. En el primer caso, se incluye el ahorro de las familias y en el segundo no. Existiría una desigualdad aun mayor en la variable ahorro que en la variable consumo. Esto es, si decimos que la desigualdad del ingreso entre personas depende de la desigualdad en el consumo y de la desigualdad en el ahorro, éste último estaría explicando en mayor medida la desigualdad entre individuos.

iii. En un siguiente estudio, Escobal, Saavedra y Torero (1998), siguiendo el trabajo anterior, empiezan afirmando que en los últimos cuarenta años se habría reducido la dispersión (i.e. la desigualdad) en la distribución del ingreso. En este texto, los autores evaluarán las tendencias de evolución de la distribución de los ingresos/gastos.

El punto de partida del documento de trabajo se encuentra en la revisión efectuada por Rodríguez (1993) que hemos resumido en los siguientes puntos: *a.* Existe consenso en que el Perú es uno de los países con mayor concentración de los ingresos y la distribución es cada vez más desigual desde los setenta; *b.* Figueroa (1982), al basarse en los ingresos salariales, no toma en cuenta la evolución de la desigualdad al interior de los grupos ocupacionales.

Frente a ello, y sobre la base de la Encuesta de Consumo de Alimentos (ENCA) de 1971-1972 y las ENNIV, hasta 1996, Escobal *et al.* sostienen —véase el cuadro 2.6— que:

[...]es muy probable que los niveles de concentración de 1961 sean similares a los de 1971-1972. A partir de 1971, sí se observa un claro patrón de reducción de la dispersión de los ingresos [...], el coeficiente Gini de los ingresos familiares se habría reducido de 0.55 a alrededor de 0.40 entre los inicios de los sesenta y los noventa. La mitad más pobre de la población, habría pasado de recibir un 10.7 por ciento del ingreso total a un 24.5 por ciento del ingreso en 1996, mientras que el más rico habría reducido su participación del 61 por ciento al 43 por ciento (Escobal *et al.* 1998:9).

La desigualdad es menor para el gasto familiar que para el ingreso como vimos anteriormente, pero se corrobora la misma evolución.

Cuadro 2.6
COEFICIENTES GINI Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1985-1996

	1985-86	1991	1994	1996
<i>Gini (ingreso familiar)</i>	0.48	0.43	0.41	0.38
<i>Gini (gasto familiar)</i>				
Perú	0.398	0.349	0.341	0.309
Rural	0.397	0.360	0.326	0.279
Urbano	0.386	0.332	0.332	0.308
<i>Gini (gasto fam. per cáp)</i>				
Perú	0.419	0.375	0.378	0.359
Rural	0.424	0.365	0.369	0.350
<i>Concentración</i>				
50% más pobre	18.8	21.0	22.9	24.5
20% más rico	51.4	46.6	45.4	42.9

Fuente: Elaborado sobre la base de Escobal *et al.* (1998), cuadros II.2, II.3 y III.11.

Por cierto, ambas medidas de la desigualdad —ingresos familiares o gastos familiares— arrojan coeficientes Gini mucho menores que los presentados por Aaberge y Dagsvik (1991) para el consumo.

Al analizar la evolución del gasto per cápita anual por deciles, los autores encuentran la misma tendencia que encontraron antes Escobal y Agüero (1996): una caída del gasto entre 1985-86 y 1991 para todos los deciles (con los deciles superiores sufriendo una reducción más drástica) y una recuperación entre 1991 y 1994 con los deciles inferiores experimentando un mayor aumento. Adicionalmente, al hacer el cálculo para el conjunto del periodo 1985-86 - 1996 el resultado es que el decil más pobre presenta un aumento de 51 por ciento, el segundo decil uno de 9 por ciento, mientras que el penúltimo y último decil presentan una reducción de 18 y 25 por ciento respectivamente. Esto “explicaría” la continua reducción del coeficiente Gini. Se debe recordar nuevamente que la ENNIV de 1996 fue descartada, lo que invalida este último resultado.

3. La evolución de la pobreza

a. La medición de la tasa de pobreza

La medición de la pobreza mediante la tasa o incidencia de pobreza consiste en delimitar qué parte de la población es pobre y cuánto representa ésta sobre el total de la población. La tasa depende de: (i) la definición de una norma de ingresos, gasto o consumo (“línea común de pobreza”).²⁴ Generalmente proviene de la estimación de una canasta normativa de consumo mínimo para una familia de cierto tamaño, a fin de delimitar a la población —o familias— pobre de la que no lo es; (ii) la manera en que se calcula el ingreso o gasto o consumo de las familias o personas o grupos ocupacionales o estratos sociales, con el que se va a comparar la norma para una variable similar, y (iii) la unidad de observación, que puede ser grupos ocupacionales o estratos sociales, familias o individuos. Dependiendo de cómo se definan y calculen la norma o línea y las variables y de cuál sea la unidad de observación se podrán estimar diferentes tasas de pobreza. Con ciertos ajustes podremos comparar las tasas entre regiones geográficas y para diferentes años.

Al revisar los procedimientos seguidos en la estimación de la línea de pobreza, Hunt (1997:111) concluye:

[...] las comparaciones intertemporales dentro del mismo país son útiles, siempre y cuando la metodología no haya sido cambiada drásticamente [...] Una metodología puede contener un número de pasos dudosos, cada uno de una importancia relativa menor, pero la suma de ellos posiblemente tenga una importancia mayor [...].

En particular, respecto al tamaño de la familia utilizado para valorizar una canasta mínima de consumo para un tamaño de familia representativo y así definir una línea de pobreza, Hunt (Ibíd.: 107-

24. A. Sen (1992) discute largamente las dificultades para establecer una línea de pobreza. Para Escobal *et al.* (1998: 6), “El inconveniente de calcular directamente los indicadores típicos de pobreza ha sido la dificultad de establecer líneas de pobreza”.

108) comenta las dificultades en el procedimiento utilizado en las encuestas ENNIV de 1991 y 1994: “[...] se estableció un nivel de requerimiento nutricional mínimo para una familia de un tamaño y composición de edad y género determinados [...]” se seleccionó:

[...] un tamaño de familia representativo. En el año 1991, este tamaño era de seis miembros: dos adultos y cuatro niños. Para 1994, un niño había desaparecido. La familia representativa tenía cinco miembros. Este cambio introdujo un sesgo de magnitud incierta en las comparaciones efectuadas entre (las ENNIV de) 1991 y 1994.²⁵

b. *La pobreza entre 1971 y 2000 según ENCA y ENNIV*

Lograr una visión de largo plazo de la evolución de la tasa de pobreza —usando la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) de 1971-72 y las ENNIV del Instituto Cuánto, para 1985-86 - 2000— en-frenta varias limitaciones. Las encuestas no siguen la misma metodología ni tienen la misma cobertura, en especial, la ENCA y las dos primeras ENNIV. Diversos estudiosos del tema intentan remediar estas dificultades para poder tener una visión más amplia de la pobreza, entre ellos, Escobal *et al.* (1998), Moncada (1996) y en Cuánto (1998). Antes de revisar sus puntos de vista, se discutirá primero —siguiendo a estos autores— si las ENNIV y la ENCA son comparables.

i. Entre 1971 y 1996

Escobal *et al.* (1998:6-7) comparan las tasas de pobreza que estiman a partir de la ENCA de 1971-72, con las de las ENNIV de 1985-86, 1991, 1994 y 1996, con el fin de estimar “la dinámica de la pobreza durante los últimos treinta años”, o, más bien, “los cambios de largo plazo de la tasa de pobreza”. Para hacerlo parten del trabajo previo

25. En las estimaciones de la canasta en 1996 también se estableció un número de 5 de miembros por familia: “Esta canasta (básica nutricional) de alimentos provee un total de 11,853.5 calorías y 334.4 gramos de proteína para una familia de cinco miembros (dos adultos y tres niños)”. (Moncada 1996: Anexo 1, p. 130).

de Amat y León (1981), quien, aunque no buscaba medir la pobreza al analizar los resultados de la ENCA, calculó líneas de pobreza regionales sobre la base de canastas de consumo normativas para cuatro regiones del país (Lima, grandes ciudades, centros poblados y área rural). Escobal *et al.* (1998: 7) modifican estas líneas para hacerlas comparables con las líneas de pobreza de las ENNIV. Estos cambios son dos: i. Homogeneizar el consumo calórico de ENCA con el de las ENNIV para construir un gasto básico en alimentos; y ii. Extrapolar el gasto global requerido (la línea) a partir del gasto básico en alimentos utilizando el mismo método.

Es posible, siguiendo a Webb (1989: 106), hacer varias objeciones al procedimiento seguido por Escobal *et al.* (1998): i. La encuesta ENCA fue hecha para medir el consumo de alimentos. En ella los entrevistadores pesaban los alimentos que las familias consumían. En las ENNIV se pregunta a la persona mejor informada por el gasto en alimentos; ii. Los autores citados reconocen que la comparabilidad con las líneas estimadas por Amat y León puede reforzarse ya que la canasta normativa para ENCA no solo contiene un consumo calórico mínimo como la ENNIV, sino también protéico y de otros nutrientes menores. En otras palabras, el valor de la canasta de Amat y León para ENCA es mayor que el de la ENNIV y, por tanto, la tasa de pobreza para 1971-72 también lo será; iii. La cobertura entre encuestas varía, no solo porque en 1991 no se cubrieron tres dominios, como se reconoce en el Anexo I de Escobal *et al.* (1989: A.1), sino porque en las encuestas de 1985-86 y 1991 tampoco se cubrieron tres departamentos de la sierra (Apurímac, Ayacucho y Huancavelica), los mismos que se encuentran entre los que tienen mayor población pobre; iv. No se señala el tamaño de la familia con el cual se calcula la canasta básica normativa para ninguna de las dos encuestas. Si esta fuese diferente —transcurridos catorce años— sería una fuente adicional de discrepancia.

Como se muestra en el cuadro 2.7, Escobal *et al.* (1998:7) encuentran una fuerte reducción en la tasa de pobreza medida por el gasto familiar promedio, entre comienzos de los setenta y 1985-86, en particular, en el sector rural. Las cifras del cuadro 2.7 también muestran

Cuadro 2.7
TASA DE POBREZA SEGÚN ÁREAS URBANA Y RURAL, 1971-1996
(SEGÚN GASTO FAMILIAR PROMEDIO, PORCENTAJES)

REGIÓN	1971-72	1985-86	1971-86 VAR. %	1991	1985-91 VAR. %.	1994	1996	1985-96 VAR. %.
Perú	64.0	43.1	-32.6	59.0	36.9	53.6	50.5	17.2
Urbano	39.6	36.0	-9.1	53.3	48.0	46.3	45.5	26.4
Rural	84.5	55.2	-34.7	80.7	46.2	70.6	68.0	23.2

Fuente: Elaborado sobre la base de Escobal *et al.* (1998), cuadro II.1, p. 7.

grandes variaciones en la tasa de pobreza, no obstante que los intervalos en años se reducen.

La reducción de la tasa de pobreza en el área rural se debe al gran aumento del gasto familiar promedio, a una tasa anual de 4.5 por ciento entre 1971-72 y 1985-86 (Escobal *et al.* 1998: cuadro A.1), y del probable menor valor de la canasta mínima normativa calculada para ese año en relación a la de 1971-72, las mismas que no son dadas a conocer. En el área urbana se registra una tasa de crecimiento anual del gasto familiar promedio de 0.2 por ciento, esto es, 22.5 veces menor que en el área rural. Estos resultados son de difícil aceptación. Habría habido entre 1971 y 1985 una extraordinaria bonanza en el área rural, al lado de un virtual estancamiento del gasto en el área urbana. Webb (1989: 107) opinará en contra de la bonanza en el área rural pero a favor de la caída del ingreso urbano: “La homogenización de los ingresos laborales en los últimos veinte años sería consecuencia, no de un aumento en el ingreso real en las áreas más pobres, sino del empobrecimiento de Lima y, en particular, del sector moderno de la economía”.

El gasto familiar promedio en el área rural sigue creciendo a las muy elevadas tasas de 13.3 por ciento y 7.7 por ciento promedio anual entre 1991-94 y 1994-96, respectivamente. En otras palabras, el problema no es solo que se podría estar sobrestimando la tasa de pobreza en 1971-72 para luego subestimarla en 1985-86, sino que la subestimación continúa en 1994 y en 1996. Recuérdese que el valor de la canasta básica con la que se define la línea de pobreza disminuye

porque se reduce el número de miembros del hogar de 6 en 1985 y 1991 a 5 en 1994. Se puede señalar, además, que el tamaño de familia en el área rural es mayor que en el área urbana, por lo que la subestimación de la pobreza sería mayor en el área rural. Finalmente, dado el reducido tamaño de su muestra, la ENNIV de 1996 nunca debió utilizarse. De hecho, dejó de usarse, incluso de mencionarse, apenas apareció la ENNIV de 1997 (Webb y Ventocilla 1999: 9).

Escobal *et al.* y Moncada—sobre la base de las ENNIV—encuentran que la tasa de pobreza nacional aumentó entre 1985 y 1991 como producto de la hiperinflación y recesión de los años 1988-1990, para luego descender en 1994 pero permaneciendo aún por encima de las tasas de 1985-86 para todos los dominios. Esto quiere decir que el gran aumento de la pobreza entre 1985-86 y 1991 fue solo parcialmente revertido en el período 1991-94.

Entre 1985-86 y 1994 la evolución de la pobreza extrema a nivel nacional presentó un comportamiento similar.²⁶ Las tasas para todos los dominios aumentaron entre 1985-86 y 1991 pero el impacto sobre Lima y la costa urbana fue impresionante: la tasa de pobreza extrema se triplicó en Lima Metropolitana y se duplicó en la costa urbana. Las áreas rurales, además de presentar un alto índice de pobreza extrema, concentraron a la mayor parte de todos los pobres extremos mientras que Lima solo concentró alrededor del 5 por ciento. En 1994 la incidencia de la pobreza extrema en el país se redujo con respecto a 1991 en todos los dominios, pero sin llegar al nivel de 1985-86, excepto para la sierra y la selva urbana.

ii. De 1991 a 2000

Ahora se presentan las tasas de pobreza de las ENNIV de 1991 a 2000. El año 1998, el Instituto Cuánto elabora un informe donde se efectúa “un análisis comparativo de las Encuestas de los años 1991, 1994 y

26. La definición corriente es, como en Moncada (1996:116), “[...] aquellos cuyo gasto total per cápita ni siquiera les permite cubrir el costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga requerimientos nutricionales mínimos”.

Cuadro 2.8
TASA DE POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1985-1994
(SOBRE LA BASE DEL GASTO FAMILIAR PER CÁPITA)

	1985-86	1991	1994
Nacional	18.4	24.2	20.2
Lima Metropolitana	3.4	10.1	4.7
Costa urbana	11.1	23.2	15.2
Costa rural	26.6	-	31.5
Sierra urbana	15.4	22.4	12.7
Sierra rural	32.3	54.5	45.6
Selva urbana	23.3	-	14.4
Selva rural	43.9	-	45.6

Fuente: Elaborado sobre la base de Moncada 1996: cuadros 5, 16 y 18.

1997 (por lo que) se realizó un proceso de ajuste metodológico con fines de homogeneizar los resultados” (p. 1). Este ajuste metodológico tuvo como resultado tasas mayores a las que el propio Instituto Cuánto publicó con anterioridad (Cuánto, 1991 y Cuánto, 1994), así como superiores a las tasas calculadas por Escobal *et al.* Por ejemplo, según Moncada (1996) y Cuánto (1994), las tasas de pobreza al nivel nacional eran 55.3 por ciento y 49.6 por ciento en 1991 y 1994, respectivamente, mientras que en Cuánto (1998a) se calculan en 57.4 por ciento y 53.4 por ciento para esos mismos años. Las diferencias en puntos porcentuales son de 2.1 para las dos estimaciones en 1991 y de 3.8 en las de 1994. Posteriormente, Cuánto ha mantenido la misma metodología para calcular las tasas para el año 2000.

En el cuadro 2.9 se comparan las tasas de pobreza y de pobreza extrema entre el año 1991 y el 2000. Se observa al nivel nacional una desaceleración en la reducción de la tasa de pobreza entre 1991 y 1997 —que Cuánto (1998:1) califica de estancamiento—, y un retroceso para el año 2000. En general, se podría decir que en el año 2000 se está mejor que en 1991, pero eso no resulta demasiado alentador ya que el año 1991 recoge todos los efectos negativos del empobrecimiento provocado por la hiperinflación de finales de los ochenta y

Cuadro 2.9
TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR DOMINIO DE ESTUDIO, 1991-2000
(SOBRE LA BASE DEL GASTO FAMILIAR PER CÁPITA)

DOMINIO	1991		1994		1997		2000	
	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA	POBREZA	POBREZA EXTREMA
Nacional	57.4	26.8	53.4	19.0	50.7	14.7	54.1	14.8
Lima Metrop.	47.6	10.1	42.4	5.5	35.5	2.4	45.2	4.7
Resto urbano	52.2	20.7	50.4	13.0	48.8	7.5	49.8	8.4
Rural	70.9	46.9	65.6	36.2	64.8	31.9	66.1	30.1

Fuente: Instituto Cuánto 1998a y 2001.

el *shock* de inicios de los noventa. Mejores resultados se pueden observar para la pobreza extrema a nivel nacional, la cual se ha venido reduciendo sostenidamente desde 1991 hasta 1997, pero no muestra mejoras para el año 2000.

Al distinguir por áreas geográficas, aunque asumamos una importante reducción de las tasas de pobreza entre 1991 y 1994, parece existir en 1997 y 2000 un estancamiento de la tasa en las zonas rurales (alrededor del 65.5 por ciento) y en el resto urbano (alrededor del 49 por ciento). De esta manera, la mejora de las tasas nacionales para 1997 y el deterioro para el 2000 parecen ser consecuencias de las grandes fluctuaciones para Lima Metropolitana. Para la pobreza extrema, ha habido cambios importantes entre 1991 y 1997 para todos los dominios. Desafortunadamente, los menores avances se han dado en las zonas rurales, donde la incidencia de la pobreza extrema es mayor. Por último, tras el aparente estancamiento del último periodo se esconden los efectos contrarios de la mejora en las zonas rurales y el deterioro de las zonas urbanas y Lima Metropolitana donde, alarmantemente, la tasa, sobre niveles bajos, casi se duplica.

Siguiendo el cuadro 2.10 se puede observar que si bien la tasa de pobreza para el resto urbano se ha mantenido relativamente estable, al interior del área urbana si existen modificaciones. Entre 1994 y

2000 la costa y la selva urbana experimentan un deterioro de sus condiciones de vida. De la misma manera, dentro del área rural, los movimientos se compensan, sobre todo entre 1994 y 1997, ya que entre 1994 y 2000 las tasas son prácticamente iguales.

La concentración de la pobreza en el año 2000 sigue manteniendo el mismo patrón de los años anteriores: la sierra rural, Lima Metropolitana y la costa urbana siguen concentrando casi el 70 por ciento de la población pobre del país.²⁷ Es decir, que aunque Lima Metropolitana y la costa urbana no tengan las tasas más altas, significan un gran problema en términos de población pobre a la cual atender. Lo que se observa para el año 2000, en comparación a 1994, es un ligero incremento de la participación que tienen Lima y la selva. En ese sentido, no se puede afirmar que en los últimos años se haya dado una mayor—de por sí ya alta—urbanización de la pobreza; el porcentaje de pobres en las zonas urbanas pasa de 57 por ciento en 1991, a 54.8 por ciento en 1994, y luego se incrementa a 57.5 por ciento en el año 2000.

Como se dijo anteriormente, la tasa de pobreza extrema se reduce en todos los dominios entre 1994 y 1997 (y de manera radical en las zonas urbanas) para luego mantenerse alrededor de 14.7 por ciento a nivel nacional. Dentro de este aparente estancamiento se esconde el deterioro para Lima Metropolitana (donde la tasa se duplica) y el resto urbano. En general, se puede afirmar que entre 1994 y el 2000 solamente la sierra y la selva rural han tenido una reducción sostenida de sus tasas de pobreza extrema; los demás dominios presentan avances y retrocesos que les permiten mantenerse en el 2000 en una mejor situación que la que presentaban en 1994. Para todo el período, los dominios con mayor incidencia de pobreza son la selva rural, la sierra rural y la costa rural, donde más del 25 por ciento de la población no es capaz de adquirir la canasta alimenticia. A diferencia de lo que se observa para la pobreza, los dominios con mayores tasas de pobreza extrema son, además, los que concentran la mayor proporción de

27. No se pueden incluir los resultados para 1991 en esta comparación debido a que en ese año la encuesta no incluyó algunos dominios.

Cuadro 2.10
TASA DE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE
SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1994-2000

DOMINIO	1994		1997		2000	
	POBREZA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA	DISTRIBUCIÓN
Nacional	53.4	100.0	50.7	100.0	54.1	100.0
Lima Metrop.	42.4	22.8	35.5	20.0	45.1	24.1
Costa urbana	51.9	17.3	58.3	20.5	53.1	17.4
Costa rural	63.4	6.2	52.8	6.2	64.4	6.2
Sierra urbana	51.6	12.5	37.5	9.5	44.3	10.3
Sierra rural	64.7	28.0	68.1	29.4	65.5	27.1
Selva urbana	43.0	4.4	44.2	4.8	51.5	5.7
Selva rural	70.1	8.8	64.9	9.7	69.2	9.1

Fuente: Instituto Cuánto, 1998a y para 2000, Herrera 2002.

pobres extremos; solamente la sierra rural y la selva rural albergan a más del 60 por ciento de ellos.

A manera de resumen, la información que proporcionan la ENCA y las ENNIV no permite conocer la exacta reducción de la pobreza entre 1971-72 y mediados de los ochenta. En 1991, el contexto macroeconómico recesivo y las políticas salariales provocan un profundo empeoramiento en todo el país, empeoramiento que probablemente está subestimado (siendo la tasa de pobreza ese año tan alta como 57.4 por ciento, cuadro 2.9) porque no incluye a dominios y departamentos muy pobres. En los años siguientes se experimenta una reducción de las tasas de pobreza, pero la mejora nacional no es compartida por todos los dominios. En el año 2000 se retrocede a niveles ligeramente mayores a los de 1994. Las zonas rurales son siempre las que presentan la mayor incidencia de pobreza aunque Lima Metropolitana concentra un importante número de pobres. Algunas mejoras se han logrado con respecto a la pobreza extrema, pero lamentablemente son menores en las zonas rurales, donde su incidencia es mayor.

CUADRO 2.11
TASA DE POBREZA EXTREMA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE
SEGÚN DOMINIO DE ESTUDIO, 1994-2000

DOMINIO	1994		1997		2000	
	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN	POBREZA EXTREMA	DISTRIBUCIÓN
Nacional	19.0	100.0	14,7	100.0	14.8	100.0
Lima Metrop.	5.5	8.3	2,4	4.7	4.7	9.2
Costa urbana	12.2	11.5	7,6	9.2	8.4	10.1
Costa rural	26.5	7.3	23,6	9.5	27.3	9.5
Sierra urbana	14.6	9.9	7,4	6.5	6.6	5.6
Sierra rural	37.7	45.8	32,6	48.7	30.2	45.7
Selva urbana	12.0	3.5	7,2	2.7	11.6	4.7
Selva rural	38.6	13.7	36,4	18.7	31.5	15.2

Fuente: Instituto Cuánto, 1998a y para 2000, Herrera 2002.

c. *La pobreza entre 1997-2001 según las ENAHO*²⁸

Desde 1997 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publica cifras relacionadas a la pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) ejecutadas el cuarto trimestre de cada año. Además de ser una fuente adicional de información, el INEI ha elaborado una línea de pobreza alternativa a la del Instituto Cuánto obteniendo resultados diferentes. A continuación señalamos las innovaciones en la metodología del INEI.

i. Línea de pobreza y su actualización

En primer lugar, la antigua línea de pobreza del INEI, esto es, antes del cambio metodológico, estimaba una única norma calórica para todos los dominios y suponía una familia de cinco miembros. Por su

28. Encuestas Nacionales de Hogares del INEI. Esta sección se ha elaborado sobre la base de INEI 2001 y Herrera 2002.

parte, el Instituto Cuánto utilizaba tres normas calóricas distintas por ámbito geográfico, manteniendo el supuesto sobre el tamaño de la familia. Con su nueva metodología, el INEI calcula los requerimientos para cada miembro (según sexo y edad), luego obtiene una norma por familia y las agrega por dominios. Mediante un test de promedios, obtiene un agregado de tres requerimientos calóricos promedio, diferentes solo por la composición demográfica de los dominios. Por otro lado, la composición de la canasta básica usada por el INEI se obtiene a partir de las personas entrevistadas en su Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples 1993-1994. El Instituto Cuánto utiliza una canasta normativa en la que los productos que la integran son determinados a partir de la opinión de expertos nutricionistas. Para valorar su canasta el INEI utiliza los precios implícitos (medianas) de cada uno de los siete dominios geográficos. Para Lima Metropolitana, el Instituto Cuánto valorizó la canasta a precios de mercado de octubre de 1997. En el resto de áreas urbanas se utilizaron los precios de las principales ciudades. Para el área rural se usaron los precios provenientes de la ENNIV en centros poblados (INEI 2001, pp. 21-23).

En sus primeros años, el INEI definió siete distintas poblaciones de referencia, una para cada dominio, pero dividió previamente la población en tres poblaciones de referencia, una para cada una de las regiones naturales. Esto generó diversas distorsiones debido a que se mezclaban hogares urbanos y rurales, cuando estos últimos tienen una canasta de menor costo porque la alimentación es más barata, por preferencias culturales y porque al ser más pobres se consumen calorías más baratas. La solución adoptada por el INEI consistió en calcular una sola población de referencia nacional a partir de los gastos per capita deflactados espacialmente (de esta manera no hay distorsiones por los diferentes niveles de precios). Luego estimó el costo de la canasta de alimentos y los coeficientes de Engel para la misma población de referencia repartida en los diferentes dominios, obteniendo siete coeficientes de Engel.²⁹

29. Los coeficientes de Engel (la relación entre el gasto en alimentos y el gasto total) se utilizan para determinar el componente no alimenticio de las LP. De esta

En 1997, las nuevas líneas para medir la pobreza extrema son en promedio 6 por ciento más altas que las utilizadas anteriormente por el INEI, encontrándose las mayores diferencias en la sierra rural y urbana y en la selva urbana. Asimismo, las nuevas líneas son más altas a las de Cuánto entre 5 y 25 por ciento. Para el año 2000, la diferencia entre la antigua y la nueva línea de pobreza del INEI es menor, pero la diferencia entre Cuánto e INEI, es mayor. Esta fluctúa entre 8 y 29 por ciento (INEI, 2001: p. 27).

En segundo lugar, se modificó la manera de actualizar la línea de pobreza en el tiempo. Con la metodología anterior era posible tener la paradoja en la que todos los hogares reducían su gasto y, al mismo tiempo, no se observaba un aumento en la tasa de pobreza. Esto se remedió manteniendo la línea de pobreza constante en el tiempo y actualizando su valor con el IPC para las principales ciudades. Se asumió que las zonas rurales presentan la misma evolución.

Finalmente, se tomó el indicador de gasto en lugar del de ingreso por dificultades para medir el ingreso de los trabajadores informales, y porque el ingreso no tomaba en cuenta los ahorros ni los servicios públicos. Algunos componentes (gasto en salud y educación públicas y la imputación por consumo de agua de río o acequia) fueron dejados de lado porque su inclusión representaba mayores distorsiones.

ii. Nueva medición del consumo familiar

La otra razón por la que difieren las tasas de pobreza entre Cuánto y el INEI es la distinta desagregación del consumo en los cuestionarios. El INEI sostiene que la menor desagregación efectuada por Cuánto en sus cuestionarios provocó una subestimación del consumo. Los cuestionarios de las encuestas también difieren pues el INEI además del autoconsumo y el autosuministro en cada uno de los ítems, incluye lo que se recibe a través de los programas sociales y las donaciones privadas.

manera, se obtiene un monto mínimo para cubrir todas las necesidades de consumo. Para derivar la canasta básica total se multiplica la canasta básica alimenticia por la inversa del coeficiente de Engel.

Cuadro 2.12
TASAS DE POBREZA SEGÚN INEI Y CUÁNTO, 1997 Y 2000

	INEI EN AHO	CUÁNTO ENNIV	DIFERENCIA EN PTOS. %
1997			
Nacional	42.7	50.7	8.0
Lima Metropolitana	25.4	35.5	10.1
Costa urbana	27.7	58.3	30.6
Costa rural	51.8	52.8	1.0
Sierra urbana	38.3	37.5	-0.8
Sierra rural	72.5	68.1	-4.4
Selva urbana	37.0	44.2	7.2
Selva rural	55.7	64.9	9.2
2000			
Nacional	48.4	54.1	5.7
Urbano	36.9	47.7	10.8
Rural	70.0	66.1	-3.9

Fuente: INEI 2002: 82, y elaboración propia en base a la ENNIV de 1997 y a Herrera 2002.

Al comparar las nuevas tasas de pobreza del INEI con las de Cuánto se observa que a nivel nacional y en la mayoría de los dominios, las tasas calculadas por el INEI son menores, excepto para la Sierra en el año 1997 y para el conjunto del área rural en el 2000. También es importante señalar que la tasa de crecimiento de la pobreza fue en 1997-2000 de solo 6.7% para Cuánto, mientras que fue de 13.3% según el INEI. En el caso de la pobreza extrema, para el INEI la tasa habría disminuido en ambas áreas, mientras que según Cuánto, habría aumentado en el área urbana.

Por último, la nueva metodología para calcular la tasa de pobreza aplicada a las ENAHO entre 1997-2001 permite obtener una visión de la pobreza alternativa a la del Instituto Cuánto para esos años. Es

30. Véase nota a pie de cuadro en Herrera (2002: 82).

Cuadro 2.13**TASAS DE POBREZA EXTREMA SEGÚN INEI Y CUÁNTO, 1997 Y 2000**

Áreas	1997		2000	
	INEI	Cuánto	INEI	Cuánto
Nacional	18.2	14.7	15.0	14.8
Urbano	5.3	5.3	4.1	6.7
Rural	41.5	31.9	35.6	30.1

Fuente: INEI 2002: 84.

importante mencionar que la encuesta para el año 2000 solo permite hacer inferencia para las tres regiones naturales y las áreas rural y urbana. Por ello, los cálculos realizados para los siete dominios se presentan a título indicativo y no pueden ser comparados con los de otros años.³⁰ Se puede observar en el cuadro 2.14 que la tendencia es preocupante: en cuatro años la pobreza nacional aumentó en siete puntos porcentuales (16.6%), estando todos los dominios rurales por encima de la tasa nacional. El deterioro es generalizado para todos los dominios pero los que han sufrido un agravamiento más profundo son la costa urbana, la selva urbana y la selva rural cuyas tasas se incrementaron en más del 30%. Sorprenden las tasas halladas para la sierra y selva rural para el año 2001, ya que son más altas que cualquier tasa calculada con anterioridad para dichos dominios.

En términos de pobreza extrema, el área urbana experimentó una sostenida mejoría, la que fue revertida en el 2001 cuando se llegó incluso a niveles superiores a los de 1997. El área rural muestra una mayor más fluctuación que afecta la evolución de la tasa a nivel nacional. Nuevamente, es necesario mencionar que en las zonas rurales, donde la incidencia es alrededor de ocho veces mayor, no se observa una reducción sostenida de la pobreza extrema.

iii. Cambios metodológicos en la ENAHO del 2001³¹

La ENAHO del año 2001 del INEI introdujo dos importantes y valiosas modificaciones: i. Se aumentó el tamaño de la muestra, de tal manera

Cuadro 2.14 a/
TASA DE POBREZA POR DOMINIO GEOGRÁFICO SEGÚN ENAHO, 1997-2001

Años	1997	1998	1999	2000 a/	2001
Nacional	42.7	42.4	47.5	48.4	49.8
Lima Metropolitana	25.4	24.1	31.4	38.9	28.3
Costa urbana	27.7	31.6	36.5	36.1	37.5
Costa rural	51.8	45.2	52.0	50.7	60.3
Sierra urbana	38.3	35.9	36.8	33.1	43.2
Sierra rural	72.5	73.2	79.4	73.3	80.1
Selva urbana	37.0	37.4	40.9	37.8	49.4
Selva rural	55.7	58.1	61.9	73.2	73.4

a/ Presentado solo a título indicativo.

Fuente: Herrera 2002: 82.

que fue posible hacer cálculos de pobreza a nivel departamental; ii. Se actualizó el marco de la muestra con la información del precenso realizado en 1999; y iii. Al ser mayor la cobertura de la muestra, fue posible actualizar el IPC tomando en cuenta los precios realmente pagados por los hogares rurales y urbanos.

Con la nueva metodología el INEI estimó una tasa de pobreza de 54.8% para el año 2001, cinco puntos de porcentaje mayor en comparación con la que se encontraría si se continuara usando la metodología y la muestra anteriores (de 49.8%). Para comparar la nueva tasa con las del año anterior se descompone la diferencia de 6.4 puntos entre la tasa del 2000 —48.4%— y la del 2001 en dos partes: 5 puntos debidos al cambio en la metodología y solo 1.4 por la evolución de la pobreza en si misma. En el área urbana la diferencia entre 2000 y 2001 es de 5.1 puntos, pero si hubiésemos mantenido la misma metodología, la tasa en realidad se hubiera reducido en 1.2 puntos; son solo las innovaciones metodológicas las que aumentan la tasa. Por el contrario, manteniendo la anterior metodología las zonas rurales hubieran presentado un aumento de 5.9 puntos porcentuales. En general, la nueva metodología estima mayores tasas.

31. Sobre la base de los trabajos de Javier Herrera (2002).

Cuadro 2.15
Tasas de pobreza extrema por dominio geográfico
según ENAHO, 1997 - 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Nacional	18.2	17.4	18.4	15.0	19.5
Urbano	5.3	5.2	4.7	4.1	5.7
Rural	41.5	40.0	44.4	35.6	45.2

Fuente: Herrera, 2002: 84.

Para el 2001, la tasa de pobreza extrema fue de 24.4 por ciento, 9.4 puntos más que el año anterior, de los cuales 4.9 puntos se deben al cambio de metodología. En la zona urbana el aumento en la tasa de pobreza extrema fue de 5.8 puntos, de los cuales la mayor parte (4.2 puntos) responden al cambio metodológico. En las zonas rurales sucede lo contrario: la mayor parte del aumento —9.6 de 15.7 puntos de incremento— responde a la mayor pobreza y no a los cambios metodológicos (cuadro 2.16).

Con la nueva metodología y la nueva muestra, el INEI encuentra tasas de pobreza nunca antes vistas —ni en las ENAHO ni en las ENNIV— para algunos dominios.³² En el caso de la pobreza, la sierra rural y la selva urbana y rural presentan tasas tan altas como 83.3, 62.4 y 74 por ciento, respectivamente. Lo mismo sucede con la pobreza extrema para la sierra y la selva.

d. Relación entre pobreza y pobreza extrema

Una reducción sustancial en la tasa de pobreza extrema, siendo un hecho positivo, no significa que la pobreza total se reduzca. Puede implicar solamente un traslado de población en extrema pobreza a la condición de pobreza no extrema, manteniéndose y eventualmente

32. La comparación no puede ser hecha con las zonas rurales de las ENNIV 1985-86 y 1991 porque no se cubrieron distintos departamentos y dominios.

Cuadro 2.16
TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR DOMINIO GEOGRÁFICO
SEGÚN ENAHO, 2001, CON NUEVA METODOLOGÍA

DOMINIOS	POBREZA	POBREZA EXTREMA
Nacional	54.8	24.4
Urbana	42.0	9.9
Rural	78.4	51.3
Costa urbana	44.6	7.6
Costa rural	62.7	19.7
Sierra urbana	51.6	18.3
Sierra rural	83.4	60.8
Selva urbana	62.4	34.9
Selva rural	74.0	43.7
Lima Metropolitana	31.9	2.3

Fuente: Herrera 2002: 14.

aumentado la tasa de pobreza total. Lo realmente positivo es que se reduzcan, a la vez, las tasas de pobreza extrema y de pobreza total.

Para ilustrar esto representamos gráficamente la relación entre las tasas de pobreza y pobreza extrema en 1994 y 1997 así como sus variaciones entre estos dos años. Con estos tres gráficos es posible analizar las posiciones —conjuntas— de las tasas de pobreza y de pobreza extrema por dominios geográficos en relación a las tasas promedio nacionales y los cambios relativos entre ellos.

En los dos primeros gráficos los puntos más cercanos al origen son los que presentan menor pobreza y menor pobreza extrema. Si los puntos se desplazan hacia arriba habrá una mayor tasa de pobreza extrema y cuando se desplazan hacia la derecha se obtiene una mayor tasa de pobreza. De esta manera se observa que tanto para 1994 como para 1997: (i) las zonas rurales tienen tasas de pobreza extrema que están por encima de las tasas (promedio) nacionales y también tasas de pobreza mayores que las nacionales; (ii) Lima Metropolitana es la

Gráfico 2.1
POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO, 1994

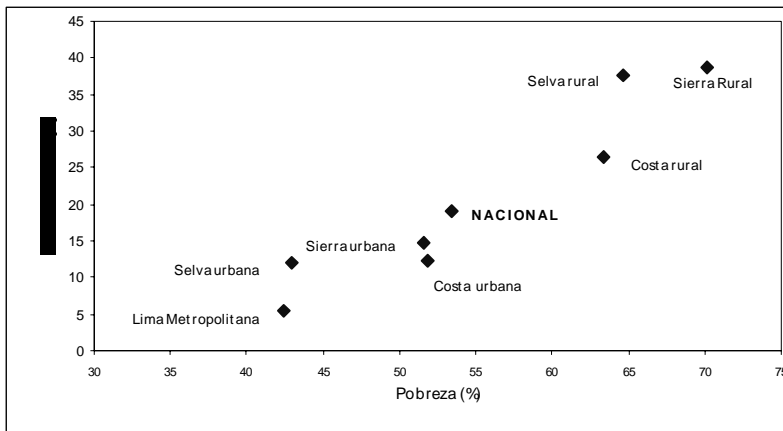


Gráfico 2.2
POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN DOMINIO, 1997

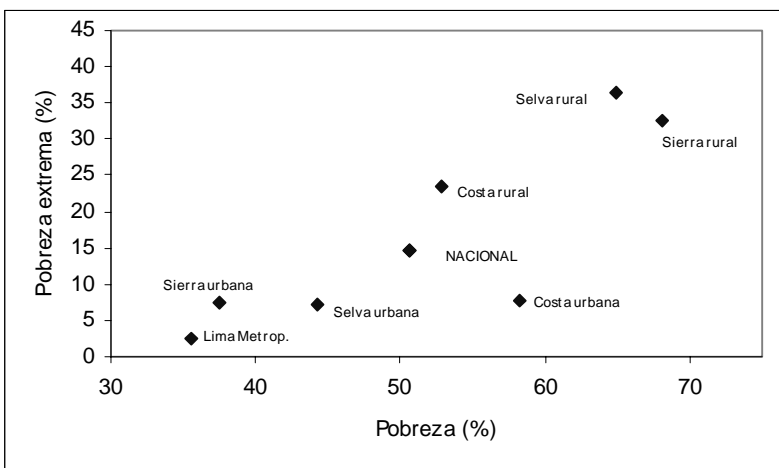
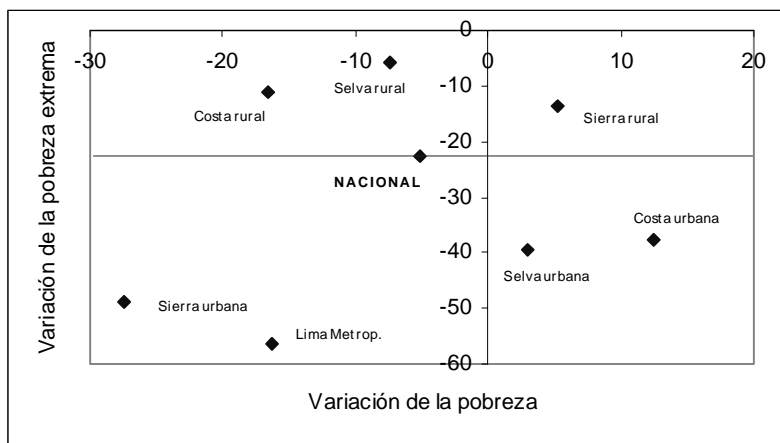


Gráfico 2.3

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA, 1994-97



que tiene las menores tasas (más cerca al origen); (iii) la sierra y selva urbanas se acercan al origen en 1997; y, (iv) la tasa de pobreza extrema disminuye en la costa urbana, a expensas del aumento de su tasa de pobreza (pasa de estar por debajo del promedio nacional a estar por encima, lo que significa un empeoramiento relativo).

En el tercer gráfico se presentan las variaciones porcentuales entre 1994 y 1997. El eje horizontal mide las variaciones en la tasa de pobreza y el vertical los cambios en la de pobreza extrema. Los puntos ubicados en el extremo inferior izquierdo son los que tienen las mayores reducciones relativas, y los que están en el extremo superior derecho son los que tienen, simultáneamente, las menores reducciones de las tasas de pobreza extrema —la tasa de pobreza extrema disminuye para todos los dominios— y un aumento de su tasa de pobreza. Apreciamos que: (i) En todos los dominios se observa una reducción de la tasa de pobreza extrema, desde los mayores descensos para Lima y la sierra urbana hasta los menores en el área rural —en las tres regiones geográficas—, por debajo de la reducción promedio nacional; (ii) la tasa de pobreza aumenta en la sierra rural y en la costa y selva urbanas. En estos tres casos, el aumento de la pobreza total se debe en parte a la reducción de la tasa de pobreza extrema.

En conclusión: (i) Los dominios geográficos que han mejorado, porque han visto reducir sus dos tasas y por encima del promedio nacional, son Lima y la sierra urbana; (ii) la mejoría de la costa y selva rurales en su tasa de pobreza les lleva a un empeoramiento relativo respecto a Lima y la sierra urbana en la tasa de pobreza extrema; (iii) en la selva y costa urbanas se observa una reducción de la tasa de pobreza extrema importante, por encima del promedio nacional, pero también un aumento de la tasa de pobreza; (iv) finalmente, la evolución de la sierra rural es la peor: aumenta la pobreza; y la pobreza extrema disminuye por debajo del promedio.

e. *Los indicadores FGT*

En varias de las mediciones de la pobreza se indica que la tasa de pobreza que se calcula corresponde a una familia de indicadores, denominado de tipo FGT (por sus creadores: Foster, Greer y Thorbecke), que miden la tasa, la intensidad o brecha y la desigualdad entre pobres.³³ Su finalidad, al distinguir por intensidad o brecha, a di-

33. Los indicadores que pueden definirse mediante la siguiente fórmula:

$$P_{\alpha} = (1/n) \sum_{i=1}^q [(Y_p - Y_i) / Y_p]^{\alpha}$$

donde Y_p = línea de pobreza

Y_i = consumo de la i -ésima persona pobre

n = total de la población

q = número de personas por debajo de la línea de pobreza

Si α es igual a 0 (denominado FGT0), el indicador P representa el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (la tasa de pobreza). Si α es igual a 1 (denominado FGT1), el indicador P puede interpretarse como la sumatoria de todas las brechas entre el ingreso de las personas pobres y la línea de pobreza, dividido entre la población total (n). Si se le divide entre el porcentaje de personas pobres —o se le multiplica por (n/q) — el resultado puede ser interpretado como la suma de dinero que necesitaría para hacer que todos los pobres lleguen al menos a estar sobre la línea de pobreza. Cuando α es igual a 2 (denominado FGT2), el indicador sirve como una medida de desigualdad entre los pobres, aunque se

ferencia de la tasa, es tener una base para propuestas de política para reducir la intensidad de la pobreza.

Moncada (1996), Escobal *et al.* (1998), Francke (1998) han calculado los indicadores $P_{\alpha=1}$ y $P_{\alpha=2}$ para la intensidad y desigualdad de la pobreza y la pobreza extrema. Todos coinciden en que siguieron el mismo patrón que la tasas de pobreza y de pobreza extrema a nivel nacional: un fuerte aumento entre 1985 y 1991 y una reducción entre 1991 y 1994. Adicionalmente, Escobal *et al.* (1998) estiman una reducción para ambos indicadores entre 1994 y 1996. Nuevamente, se puede observar que la situación en 1994 era mejor que la de 1991 pero sin llegar a los niveles de 1985. Desagregando por dominios podemos apreciar que la única región que experimentó una mejora en los indicadores FGT1 y FGT2 para la pobreza y la pobreza extrema es la selva.

f. *La dinámica de la pobreza*

Investigaciones recientes indagan acerca de la movilidad de la población entre los estados de pobreza y no pobreza, así como su permanencia en un determinado estado. La disponibilidad de datos panel de hogares en las ENNIV y las ENAHO ha permitido estos ejercicios. En ellos se critica la visión estática de la pobreza porque en ella se asumiría que:

[...] los pobres constituyen una categoría fija de hogares, los cuales presentarían características específicas y de carácter permanente. Implícitamente se ha postulado que no ha habido (o muy poca) movilidad económica de los hogares y que tampoco hubo mayor redistribución de recursos hacia los segmentos bajos de la distribución del ingreso (Herrera 1999: 103).

Como respuesta a esta limitación se distingue entre pobreza transitoria y pobreza permanente y se mide el grado de movilidad entre tres estadios posibles: pobre extremo, pobre no extremo y no pobre.

señala la dificultad de dar una exacta interpretación de este indicador. Para una explicación más extensa véase Moncada (1996).

Como ejemplo, Herrera estima que en 1997-1998 cerca de la mitad de los pobres fueron pobres transitorios, mientras que los pobres permanentes representaron el 22% de la población nacional.³⁴ Según este autor, poco más del 40% de los pobres extremos lograban cubrir la canasta básica y de ellos, la mitad logró salir de la pobreza. De los pobres no extremos, cerca al 40% salió de la pobreza y cerca al 20% cayó en la pobreza extrema. Sin embargo, las mejoras en las condiciones de vida de los hogares fueron diferentes entre zonas urbanas y rurales. En estas últimas (donde la incidencia de la pobreza es mayor) las salidas de la pobreza fueron menos frecuentes y las caídas en la pobreza más comunes. La conclusión a que llega Herrera (1999) es que en las zonas urbanas predominan los pobres transitorios, mientras que en las rurales predominan los permanentes.

4. Conclusiones

En Perú se ha transitado de los estudios sobre la distribución del ingreso a los estudios —mediciones— sobre la pobreza. Esta evolución responde a la necesidad de evaluar los efectos sociales de la aplicación de los programas de ajuste aplicados en el país. Se ha descuidado en los últimos años —con la excepción de Figueroa— el tema crucial de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso.

La investigación o las consultorías han seguido la agenda y en ocasiones la plantilla de los organismos multilaterales de financiamiento, que adicionalmente contrataron la realización de sucesivas encuestas ENNIV para proveer de las bases de datos necesarias para tales estudios. Su propósito fue tratar de probar que el ajuste no habría tenido los efectos nocivos que se esperaban y que en algún momento, con alguna nueva encuesta, empezaría a reducirse la mayor pobreza que los propios programas de ajuste crearon. Al margen de esta estrategia, se debe añadir que las ENNIV tuvieron muchos defectos y que una tarea pendiente es evaluarlas seriamente.³⁵

34. Herrera utiliza el panel de las ENAHO 1997-1998.

Existe coincidencia en que la pobreza en el país es sumamente elevada y que ha aumentado entre 1985-86 y 2001, no obstante, las dificultades señaladas para comparar entre diferentes mediciones. El peor momento fue 1991 y a partir de 1994 se observa una recuperación, la que se revierte entre 1997 y el 2000-2001. En cuanto a los resultados a mitad de la década debe insistirse en que la ENNIV de 1997 (Instituto Cuanto 1998) contradicen los de la ENNIV de 1996 en cuanto a la mejoría en el área rural y el agravamiento y concentración de la pobreza en Lima y el área urbana en general. Hasta 2001, incluso la pobreza extrema se mantiene elevada y constante comparada a 1997, tanto para el área rural como urbana.

Los estudios revisados se concentran en la medición de la pobreza. Los resultados de las mediciones apenas se interpretan en relación al contexto, no solo de la evolución macroeconómica o política en los períodos entre encuestas, sino en lo que respecta al momento o coyuntura —programas sociales, aumentos de salarios mínimos, campañas electorales y ciclo político— en la que se aplicaron las encuestas. En algunos casos se añade como una explicación ad hoc, una vez considerados los resultados de la medición, algunos rasgos de la evolución de la economía y hasta de la migración, sin mostrar evidencias.

Solo a título de ilustración digamos que: i. el período en que se aplicó la ENNIV de 1985-1986 se caracteriza por una fuerte reactivación, en el primer año del gobierno de A. García, con programas de empleo temporal como el PAIT, para mujeres y población de bajos ingresos, y el PROEM, así como con una sustancial recuperación del salario mínimo; ii. La encuesta de 1991 se aplica cuando aún repercute el impacto recesivo y sobre los ingresos del shock de agosto de 1990; iii. En 1994 se registra una recuperación del producto, un fuerte incremento de la inversión social del gobierno y se está en los inicios de la campaña electoral del gobierno; iv. En 1996 se vive la recesión después de la campaña electoral de 1994-1995; v. En 1997 existe una importante recuperación del producto aunque no se expresa en mejoras salariales; vi. Con la crisis de 1998-1999, los resultados, tanto de ENNIV como de ENAHO para el 2000, muestran un incremento generalizado de las tasas de pobreza, con excepción de dos dominios

(sobre siete) que son los de mayor nivel de pobreza, especialmente en la sierra rural. Volveremos sobre estos puntos en el capítulo III, cuando desarrollemos una propuesta de explicación de las causas de la pobreza en el Perú.

En general, se estudia la pobreza de manera descriptiva, se trata de mediciones con desagregaciones por dominios geográficos para la elaboración de políticas de alivio o reducción, pero no se ubican estas mediciones o políticas en un enfoque conceptual que explore las causas de la pobreza. Este es el tema que trataremos en el capítulo III, a continuación.