

# **Evolución de la política social en la década de los 90: cambios en la lógica, intencionalidad y el proceso de hacer política social en el Perú de hoy**

## **Versión Preliminar**

### **1.- Introducción**

De manera que se pueda situar el presente informe en un contexto espacial y temporal, a continuación se exponen algunos sucesos y características del proceso histórico peruano.

El Virreynato (1532-1821) heredó a la República un Estado Centralista donde Lima era la capital y todo el país giraba en torno a sus decisiones. La condición de marginación en que las poblaciones rurales y las ciudades del interior del país se encuentran hasta el día de hoy es solo la consecuencia de no haberse modificado este modelo en quinientos años. Existió, desde entonces, una relación asimétrica y no equitativa entre el Estado, hispanohablante y letrado y la ciudadanía culturalmente diversa, no hispanohablante e iletrada. Esta inequidad se expresó luego a través de la asignación de cuotas de poder, recursos y prestigio entre los diferentes tipos sociales y culturales del Perú.

Llegada la República, se implementaron dos modelos que no han conseguido aún situar al Perú en el camino seguro hacia el desarrollo. Por un lado se calcó e implementó un modelo de gobierno democrático similar al europeo, que no ha podido consolidarse a través de los años debido a su incompatibilidad con la realidad nacional y a las constantes interrupciones de regímenes militares. A su vez se continuó con el modelo económico del tipo exportador primario, similar al implementado durante la Colonia. No se ha llevado a cabo el tipo de articulación productiva que garantice un desarrollo industrial mediante la exportación de productos con valor agregado.

La implementación de ambos modelos generó un fenómeno de exclusión hacia la población que no comprendía su lógica o cuya aplicación no resultaba práctica o viable a su realidad. La exclusión económica y social no sólo se manifiesta como condiciones de vida precarias. Ella es causa y consecuencia de un proceso de aislamiento con respecto a las esferas de decisión. Aramburú y Figueroa<sup>1</sup> (2001) mencionan que la exclusión social “supone la ruptura de los lazos que unen a los individuos con su sociedad, como consecuencia de una serie de procesos de marginación y desintegración social que se refuerzan mutuamente...implica ser marginado y no tener beneficios ni responsabilidades como ciudadano de una nación”

---

<sup>1</sup> Vásquez, Enrique; Aramburú, Carlos E.; Figueroa, Carlos y Carlos Parodi. *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. CIUP-IDRC Lima, 2001. p.44

En tal sentido, uno de los retos de la sociedad peruana es lograr el desarrollo de un modelo propio capaz de incorporar el enfoque de interculturalidad al interior de los espacios de toma de decisiones sectoriales, que permita el diálogo y el arribo a un proyecto común entre los actores de culturas distintas. Así es de vital importancia crear nuevos modelos económicos y sociales que generen una verdadera y sólida base para el crecimiento del Perú.

Situándonos en el contexto actual, durante los años ochenta y comienzos de los noventa, el Perú vivió la violencia política ocasionada por los movimientos subversivos Sendero Luminoso y MRTA. La violencia iniciada en el campo, se trasladó luego, hacia finales de los ochenta, a la capital de la República. El saldo final de los actos terroristas y la guerra antisubversiva fue de veinticinco mil muertos y miles de desaparecidos.

Terminado el gobierno de Alan García en el año 1990, el país recibe a Alberto Fujimori como nuevo Presidente de la República. El gobierno de Fujimori aplicó seguidamente un paquete de medidas económicas para frenar la hiperinflación ocasionada por el gobierno anterior. Se inició además un proceso intensivo de privatizaciones, se logró un crecimiento económico acumulado de 43% en los siete primeros años, se flexibilizó las relaciones laborales (eliminando la reposición como derecho del trabajador en caso de despido arbitrario, entre otras medidas), se emprendió una política agresiva de control de la natalidad.

El 05 de abril de 1992 el presidente dio un autogolpe de estado, cerrando el Congreso temporalmente. Durante este periodo el gobierno llevó a cabo una estrategia antisubversiva que terminaría en la captura del jefe máximo de Sendero Luminoso Abimael Guzmán en setiembre de 1992 y con la posterior muerte de Néstor Cerpa, jefe del MRTA, durante la operación militar de rescate de los rehenes de la Embajada de Japón en 1997. Luego de restaurado el Congreso, se promulgó en 1993 una nueva Constitución Política que permitía la reelección presidencial.

Sin embargo, el gobierno de Fujimori, que contaba con un amplio apoyo popular, se convertiría progresivamente en uno de carácter autoritario, violento y corrupto. La salida del poder del Presidente, debido al escándalo político expuesto a través de los videos del asesor presidencial Vladimiro Montesinos hacia noviembre del 2000, coincide con el inicio de su tercer periodo gubernamental. Posteriormente éste viajaría a Japón, desde donde presentó su renuncia al cargo. Desde entonces, y haciendo uso de su nacionalidad japonesa, se encuentra residiendo en dicho país.

El fin del Gobierno de Fujimori lleva al Perú a un periodo de transición democrática, dirigida por el Presidente interino elegido por el Congreso, Dr. Valentín Paniagua. El gobierno de transición convocó a nuevas elecciones, resultando ganador el Dr. Alejandro Toledo. Este asume el poder en julio del 2001 en medio de amplias expectativas sociales y demandas contenidas de la población.

En este escenario, el actual gobierno plantea para este año el proceso de Descentralización a través de la creación de gobiernos regionales, debatiéndose además la descentralización del Presupuesto de la República. De esta manera cada departamento podrá disponer con los recursos para dar prioridad a los proyectos de mayor importancia en su propio plan de desarrollo. La descentralización presenta en el camino algunas dificultades que deben ser superadas. Entre ellas destacan la debilidad de los gobiernos locales, las dificultades en la asignación del presupuesto y una relación históricamente frágil entre el Estado y la ciudadanía.

## 2.- La pobreza en el Perú

La pobreza<sup>2</sup> en el Perú durante la década de los noventa evolucionó paralelamente con el comportamiento de la economía peruana. Se logró una recuperación favorable en las cifras de pobreza hacia 1997 (cuadro 1). Sin embargo, luego de los años de recesión debido a shocks externos como el Fenómeno del Niño y la Crisis Rusa, 1998 y 1999, se retrocedió considerablemente. Esta situación se puede comprobar a través de la medición del coeficiente de Gini (cuadro 2), donde se muestra un aumento en la desigualdad hacia finales de la década.

**Cuadro 1**

<b>Distribución de la Población Nacional Según Niveles de Pobreza: 1985-2000</b>					
Niveles de Pobreza	1985	1991	1994	1997	2000
<b>Total Población en miles</b>	<b>16,783</b>	<b>21,966</b>	<b>23,130</b>	<b>24,371</b>	<b>25,662</b>
Población Pobre Extrema	3,088	5,887	4,395	3,583	3,798
Población Pobre No Extrema	3,894	6,722	7,957	8,774	10,085
Población No Pobre	9,801	9,358	10,779	12,015	11,779
<b>Población Pobre %</b>	<b>41.6</b>	<b>57.4</b>	<b>53.4</b>	<b>50.7</b>	<b>54.1</b>
Pobres Extremos	18.4	26.8	19.0	14.7	14.8
Pobres No Extremos	23.2	30.6	34.4	36.0	39.3
<b>Población No Pobre %</b>	<b>58.4</b>	<b>42.6</b>	<b>46.6</b>	<b>49.3</b>	<b>45.9</b>
<b>Total %</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Instituto Cuánto. ENNIV 1985-1986, 1991, 1994, 1997, 2000

**Cuadro 2**

<b>Distribución del Gasto según el Coeficiente de Gini<sup>3</sup> 1994, 1997 y 2000</b>			
	1994	1997	2000
<b>Total</b>	0.392	0.386	0.403
Lima Metropolitana	0.363	0.384	0.404
Resto Urbano	0.374	0.332	0.37
Rural	0.371	0.312	0.326

Nota: Gasto per cápita a precios de Lima con base en el año 2000.

Fuente: ENNIV, Instituto Cuánto 1994, 1997, 2000

<sup>2</sup> Por definición, la línea de pobreza se establece según la capacidad de gasto per cápita mensual de una familia para atender sus necesidades básicas. Éstas incluyen el costo de los alimentos y otros gastos básicos como vestido, transporte, servicios básicos de educación, electrificación, saneamiento y salud.

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini mide la distribución del gasto entre las familias, su rango va de 0 a 1. Cero significa completa igualdad en la distribución del gasto entre familias y el 1 significa que hay total concentración del gasto, es decir una sola familia concentraría todo el gasto.

Cabe destacar que el mercado deterioro que sufrieron los niveles de pobreza durante el periodo 1985-1991 ocurrió debido a la recesión inflacionaria de fines de los ochenta y al correspondiente paquete de medidas de ajuste ejecutado en agosto de 1990. “El ingreso per cápita se contrajo en 27% entre 1987 y 1990, y el poder de compra del salario mínimo legal se redujo en 50% entre 1985 y 1990. La recesión de -7.3% en 1988 y -13.8% en 1989 incidió en un aumento tanto del desempleo como del subempleo. En setiembre de 1985 se necesitaban 1.85 salarios mínimos legales para cubrir el costo de una canasta básica de subsistencia, mientras que en agosto de 1990, ese valor se había elevado a 4.53.”<sup>4</sup>

El coeficiente de Gini nos muestra que la distribución del gasto en todos los sectores del Perú empeoró hacia el año 2000, luego de la mejora lograda hacia 1997. En el caso particular de Lima Metropolitana, dado que es el mercado más articulado y moderno del país, la tendencia creciente nos evidencia una desigualdad cada vez mayor entre los segmentos más ricos y más pobres. No es así para el caso de los segmentos rurales, donde existe una menor dispersión en el gasto porque la pobreza se distribuye más uniformemente.

En cuanto a la participación en el gasto per cápita (cuadro 3) podemos constatar que el quintil superior se ha visto perjudicado por la recesión de fines de la década. Este fenómeno ocasionó que su participación se distribuyera en los demás quintiles, siendo los dos inferiores aquellos que más aumentaron proporcionalmente. Sin embargo, esto no se debió a una mejora en los ingresos de los quintiles superiores. Por el contrario, dado que el ingreso medio disminuyó sustancialmente en el 2000, podemos concluir que la población se hizo más pobre en conjunto y fue el quintil superior el que más sufrió.

**Cuadro 3**

<b>Distribución de Gasto per cápita según quintil</b>						
<b>Quintiles</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Mas pobre	2.8	5.27	4.36	4.39	4.48	5.44
2	7.96	9.92	8.8	8.68	8.57	10.05
3	13.56	14.98	13.92	13.21	13.14	14.74
4	21.35	22.07	21.09	20.49	19.86	21.58
Mas rico	54.33	47.77	51.83	53.24	53.95	48.19
<b>Ingreso medio (S/.)</b>	<b>73.83</b>	<b>151.69</b>	<b>282.65</b>	<b>311.64</b>	<b>306.18</b>	<b>279.85</b>

Fuentes: ENNIV 1991(Ingreso per cápita) y 1994; ENAHO 1997-2000 (Gasto per cápita)  
Elaboración: DESCO

## **2.1 Evolución del Gasto Social**

El gasto social ejecutado total se triplicó durante el periodo 1993-2000 (cuadro 4). Es importante destacar que el gasto en programas protectores o de extrema pobreza también se triplicó pero durante el periodo 1993-1995, para luego mantenerse en ese

<sup>4</sup> Parodi, Carlos. *Perú 1960-2000: Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. CIUP. Lima, 2000

mismo nivel durante el resto de la década. Este incremento se mostró muy importante para disminuir la pobreza extrema en 12% durante los siete primeros años de los noventa. Sin embargo, si bien se logró desplazar un nivel importante de la población hacia la categoría de pobreza no extrema, *no se logró desplazar un nivel similar del nivel de “pobreza no extrema” hacia el nivel de “no pobreza”*.

Este hecho nos permite plantear la hipótesis que los programas habilitadores como las Cajas Rurales, PROJOVEN o PROEMPLEO aún no han tenido un impacto relevante sobre el nivel de pobreza de la gente, en la medida que sólo 3% ha logrado cruzar el umbral de la pobreza. Mientras tanto los programas protectores han sido más efectivos en el logro de su objetivo inmediato, el alivio de la extrema pobreza.

**Cuadro 4**

<b>Gasto Social, 1993 – 2000 en millones de US\$</b>								
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<i>Gasto Social Total</i>	1462	1999	3575	3646	3707	4048	4051	4346
<b>1) Gastos en educación y salud</b>	<b>1104</b>	<b>1455</b>	<b>2511</b>	<b>2460</b>	<b>2391</b>	<b>2589</b>	<b>2265</b>	<b>2445</b>
Educación	795	1033	1799	1648	1667	1854	1623	1743
Salud	309	422	712	812	723	735	642	702
<b>2) Programas de extrema pobreza</b>	<b>318</b>	<b>503</b>	<b>1006</b>	<b>1051</b>	<b>1000</b>	<b>1090</b>	<b>1026</b>	<b>1057</b>
Foncodes	189	205	223	187	244	217	215	237
PRONAA	29	45	95	81	72	67	88	86
Vaso de leche	58	77	102	96	90	97	90	93
Prog. Especiales y otros prog.	41	176	587	687	594	708	633	640
<b>3) Otros gastos sociales</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>58</b>	<b>135</b>	<b>317</b>	<b>369</b>	<b>760</b>	<b>845</b>

Fuente: Cuánto, Anuario Estadístico 2000, Cuadro 30.37  
Banco Central de Reserva del Perú, Memoria 1996 y Nota Semanal 2001\14

En términos generales, fueron los Ministerios los encargados de llevar a cabo los programas de extrema pobreza, reactivándose el Ministerio de la Presidencia. Este se constituyó como el segundo Ministerio con mayor participación en el gasto público, superado solamente por el Ministerio de Economía y Finanzas. Para Parodi (2000), este hecho curioso “tuvo que ver con la percepción de Fujimori de que la canalización del gasto social a través de los Ministerios de línea no era eficiente”<sup>5</sup>. Sin embargo, los desencuentros entre este Ministerio y los Ministerios de Educación y de Salud, diseñadores de sus propias políticas, eran frecuentes. La centralización de la ejecución de las políticas sociales a través del Ministerio de la Presidencia desde un inicio se prestaba a ser utilizada como herramienta política, estableciendo relaciones clientelistas entre los receptores de la ayuda social, el Ministerio y finalmente la figura del Presidente de la República.

A pesar de que en Junio de 1993, el gobierno peruano presentó ante los organismos internacionales donantes de ayuda social, la iniciativa de otorgar la responsabilidad del desarrollo de los programas de alivio a la pobreza a los municipios y a los gobiernos locales, esto no se llevó a cabo. Por el contrario, se efectuó una política de

<sup>5</sup> Parodi ob. cit

recorte en las funciones municipales. Aunque se crearon los fondos municipales para las transferencias del gobierno central (FONCOMUN), los programas para el alivio a la pobreza pasaron a ser manejados por el Ministerio de la Presidencia, sin tomar en cuenta las prioridades de las regiones y localidades. De esta manera, el Estado ejerció un mayor control social con fines políticos a través de los programas de emergencia o alivio de la extrema pobreza.

Según Sierra, “del total del gasto presupuestado para el año 2001, el 54.5% corresponde a los sectores de alcance nacional, el 30.2% a Lima y el restante 15% se distribuye al resto de los departamentos. Además, si se analiza la estructura presupuestal sector-departamento, Lima concentra el 66.3% del gasto total, distribuyéndose el 33.7% restante en los otros departamentos y variando entre 2.7% (Piura) y 0.3% (Madre de Dios). Es notable que Lima reciba dos veces más recursos que la participación de su población a nivel nacional. Esto nos indica el peso de la centralización del gasto originado por el tipo de estructura de Estado en la que la función de gobierno se realiza básicamente en la ciudad capital, donde residen los ministerios...”<sup>6</sup> así como la población y economía más organizadas.

En cuanto al tema de duplicidad de funciones, cabe destacar el caso de los programas sociales de alimentación (cuadro 5). Se ejecutaron paralelamente ocho programas distintos a través de cuatro Ministerios.

**Cuadro 5**

<b>Programas sociales de Alimentación</b>	<b>Organismo Ejecutor</b>
1. Vaso de Leche	Ministerio de Economía y Finanzas – Municipalidades
2. PRONAA. Programa Nacional de Apoyo Alimentario. Apoyo a comedores y clubes de madres.	Ministerio de la Presidencia
3. Programa de abastecimiento a Comedores y Asentamientos Humanos.	Ministerio de Pesquería.
4. FONCODES: Desayunos escolares, papillas para niños menores de 3 años.	Ministerio de la Presidencia
5. Programa de Atención y Nutrición a familias en Alto Riesgo (PANFAR)	Ministerio de Salud
6. Programa de Alimentación para grupos de mayor riesgo (PACFO).	Ministerio de Salud
7. Programa de Alimentación y nutrición del Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)	Ministerio de Salud
8. Programa de Alimentación y Nutrición para el paciente ambulatorio con tuberculosos y familia (PANTBC).	Ministerio de Salud

Elaboración: H. Béjar<sup>7</sup>

Las conclusiones de algunos investigadores como Parodi (2000) apuntan hacia que la política social peruana durante la década pasada fue la suma inconexa de programas y proyectos que no estuvieron relacionados entre sí y no tuvieron un rumbo determinado. “Los programas de nutrición presentaron ‘filtraciones’, es decir no llegaron a los más pobres como se pretendía, sino que se concentraron en sectores de

<sup>6</sup> Sierra, Juan. *Presupuesto Departamentalizado 2001*. (Consultoría elaborada para la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). ANC. Lima, 2001.

<sup>7</sup> Béjar, Héctor. "Estudio de los procesos nacionales para el diseño de una estrategia de descentralización de la política social. Grupo Propuesta Ciudadana - Escuela para el Desarrollo. Lima, 2001. pp 68, 69 y 84

clase media empobrecida; en ese sentido el Banco Mundial sostuvo que para 1998 sólo el 17% del gasto social correspondió al quintil más pobre.”<sup>8</sup>

Estas cifras nos llevan hacia la hipótesis que los resultados logrados en el campo del alivio de la extrema pobreza fueron coyunturales: dada la pésima condición en que se encontraba este sector de la población, no se necesitó de un esfuerzo eficiente para aliviar su condición. Las cifras reflejan el beneficio de un crecimiento acelerado en la economía. A su vez, si esta hipótesis es correcta, en la actualidad y gracias a la continuidad de diez años de políticas de alivio, sería más difícil lograr resultados similares o mejores si no se cuenta con una política social articulada de mediano y largo plazo.

En el caso particular del PRONAA, Rodríguez y Rebosio (2001)<sup>9</sup> advierten del uso ineficiente de los recursos en las compras de alimentos. Dichas compras se realizaron en muchos casos bajo criterios políticos del gobierno de turno, favoreciendo relaciones de clientelaje y descuidando los verdaderos fines del programa. Además se detectaron filtraciones en la asignación de los dineros para las compras, beneficiándose a agentes que no constituían el público objetivo de las políticas del programa.

Es importante mencionar que el gasto social durante el quinquenio 1985-1990 sufrió también el impacto de la crisis económica. “El gasto social per cápita se redujo de 48.8 dólares en 1985 a 12.4 dólares en 1990, mientras que el gasto social, como porcentaje del PBI cayó de 5.01% en 1986 a 2.01% en 1990.”<sup>10</sup>

Durante la década de los noventa se logró cuadruplicar el gasto social como porcentaje del PBI, llevándolo al 8.1% (cuadro 6). La evolución del gasto presenta un máximo relativo en el año 1995 cuando produce un aumento de 2.2% del PBI y un máximo absoluto en el año 2000. Estos años coinciden con los años de elecciones presidenciales<sup>11</sup>, lo que nos permite plantear la hipótesis que el gasto social fue utilizado con fines políticos en épocas electorales.

## Cuadro 6

---

<sup>8</sup> Béjar, Héctor. "Estudio de los procesos nacionales para el diseño de una estrategia de descentralización de la política social. Grupo Propuesta Ciudadana - Escuela para el Desarrollo. Lima, 2001. p. 13

<sup>9</sup> Rodríguez Enrique y G. Rebosio, Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú. CEDEP-CIES Lima, 2001

<sup>10</sup> Parodi, ob. cit.

<sup>11</sup> Fujimori se presentó a la re-elección dos veces: en 1995 y 2000.

<b>Gasto Social y Gasto Público, 1993 – 2000 como porcentaje del PBI</b>								
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<i>Gasto Público como % del PBI</i>	17.2	18.1	18.7	17.5	16.9	17.1	17.8	17.4
<i>Gasto Social como % del PBI</i>	<b>4.2</b>	<b>4.5</b>	<b>6.7</b>	<b>6.5</b>	<b>6.3</b>	<b>7.1</b>	<b>7.9</b>	<b>8.1</b>
<b>1) Gastos en educación y salud</b>	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>	<b>4.7</b>	<b>4.4</b>	<b>4.0</b>	<b>4.5</b>	<b>4.4</b>	<b>4.6</b>
Educación	2.3	2.3	3.3	2.9	2.8	3.3	3.2	3.3
Salud	0.9	0.9	1.3	1.5	1.2	1.3	1.3	1.3
<b>2) Programas de extrema pobreza</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.7</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>
Foncodes	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
PRONAA	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Vaso de leche	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Prog. Especiales y otros prog.	0.1	0.4	1.1	1.2	1.0	1.2	1.2	1.2
<b>3) Otros gastos sociales</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>

Fuente: Cuánto, Anuario Estadístico 2000, Cuadro 30.37

Además, el gasto ha mantenido una tendencia creciente durante todo el periodo analizado. En el caso de los años recesivos de 1998 y 1999 el gasto fue mayor al año anterior, mostrando un comportamiento anti-cíclico. Sin embargo, en el año 2000 cuando la economía creció al 3.1%, el gasto social fue el más alto del periodo analizado, mostrándose pro-cíclico. Este hecho apunta nuevamente en la dirección de la utilización del gasto para fines electorales.

En conclusión, las políticas sociales de alivio a la extrema pobreza llevadas a cabo durante los noventa tuvieron resultados favorables, a pesar de las imperfecciones detectadas en su ejecución. No obstante, la política social no pudo lograr que un porcentaje sustancial de la población cruce el umbral de la pobreza hacia la “no pobreza”. Los resultados pudieron ser mejores, dado el crecimiento acumulado de casi 43% durante los siete primeros años de la década. La coyuntura económica posterior y el manejo progresivamente ineficiente y político de los programas sociales impidieron mantener o superar los niveles de pobreza alcanzados en 1997.

El principal reto del actual gobierno en este sentido será desterrar los criterios políticos del manejo de los programas sociales, de manera que la asignación de sus recursos se haga sobre la base de criterios técnicos. Conjuntamente con este enfoque se debe armar una estructura de coordinación multisectorial para que la ejecución de los programas sea coordinada, eficiente y proveedora de resultados de calidad. Por otro lado, los programas habilitadores como los de microfinanzas y de capacitación laboral deberán tomar un rol importante en las metas sociales del gobierno en la medida que son éstos los que permitirán mejorar los ingresos de los pobres en el mediano plazo, alejándolos permanentemente de la pobreza.

## **2.2 Pobreza rural vs. pobreza urbana**

En la introducción del presente informe, hemos hecho referencia a la existencia de un modelo social excluyente, a la diversidad cultural de Perú y la centralización en la distribución de recursos y poder, como temas a trabajar dentro de un proceso que pretenda el desarrollo del país.

La evolución de la pobreza no escapa a la manera como se han establecido las relaciones en la sociedad peruana. Los elementos esbozados al inicio de este informe nos permiten entender la brecha existente entre la pobreza rural y la pobreza urbana. Podemos plantear que la pobreza extrema rural sería de carácter estructural como consecuencia de la exclusión, mientras que la pobreza extrema urbana sería de carácter coyuntural, debido a la mejor inserción de la población urbana dentro del modelo centralista y a la posibilidad de diversificación de las actividades para su sobrevivencia.

Advertimos dos etapas en la evolución de la pobreza rural (cuadro 7). Durante el periodo 1985-1991 la pobreza total se incrementó 17.2% a consecuencia de la crisis económica. Dicho periodo estuvo dominado por el fenómeno terrorista, lo que exacerbó el desplazamiento de una parte de la población rural del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida y seguridad, propiciando el empobrecimiento de aquellos que se quedaron atrás. La segunda etapa, del 1992 al 2000, evidencia una mejora sustantiva. El nivel de la pobreza extrema mejoró en 16.8% gracias a la ejecución de políticas protectoras, pero al igual que en el total nacional no hubo un desplazamiento importante del estado de “pobreza” al de “no pobreza”.

**Cuadro 7**

<b>Evolución de la Pobreza Rural en el Perú</b>					
<b>Niveles de Pobreza</b>	<b>1985</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>
<b>Población en miles</b>					
Población Rural	6,425	7,699	7,978	8,601	8,888
Población Total	16,783	21,966	23,130	24,371	25,662
<b>Porcentaje</b>	<b>38.3</b>	<b>35.0</b>	<b>34.5</b>	<b>35.3</b>	<b>34.6</b>
<b>Población Pobre %</b>	<b>53.6</b>	<b>70.8</b>	<b>65.6</b>	<b>64.8</b>	<b>66.1</b>
Pobres Extremos	34.1	46.8	36.2	31.9	30.0
Pobres No Extremos	19.5	24.0	29.3	32.9	36.1
<b>Población No Pobre %</b>	<b>46.4</b>	<b>29.2</b>	<b>34.4</b>	<b>35.2</b>	<b>33.9</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Instituto Cuánto. 1985-1986 ENNIV 1991, 1994, 1997, 2000

Es importante analizar la razones del altísimo nivel de población pobre rural: 66.1%. En contraste con la población urbana (cuadro 8), la población rural es casi un 20% más pobre. Partamos de algunas consideraciones básicas para luego plantear algunas hipótesis al respecto.

**Cuadro 8**

<b>Evolución de la Pobreza Urbana en el Perú</b>					
<b>Niveles de Pobreza</b>	<b>1985</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>

<b>Población en miles</b>					
Población Urbana	10,358	14,267	15,152	15,770	16,774
Población Total	16,783	21,966	23,130	24,371	25,662
<b>Porcentaje</b>	<b>61.7</b>	<b>65</b>	<b>65.5</b>	<b>64.7</b>	<b>65.4</b>
<b>Población Pobre %</b>	<b>34.1</b>	<b>50.2</b>	<b>45.8</b>	<b>42.9</b>	<b>47.7</b>
Pobres Extremos	10.5	16.1	9.5	5.4	14.1
Pobres No Extremos	23.6	34.1	36.3	37.5	33.6
<b>Población No Pobre %</b>	<b>65.9</b>	<b>49.8</b>	<b>54.2</b>	<b>57.1</b>	<b>52.3</b>
<b>Total %</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INEI. Encuesta nacional sobre niveles de vida 1985-1986  
Instituto Cuánto. ENNIV 1991, 1994, 1997, 2000

El investigador Javier Herrera indica que “el riesgo de ser pobre es prácticamente el doble en las áreas rurales que en las áreas urbanas”<sup>12</sup> y que “los pobres rurales son en promedio tres veces más pobres que los pobres urbanos” Pedro Francke, presidente ejecutivo de FONCODES, ha observado que “un aumento de 20% de los ingresos en Lima sólo reduciría la pobreza extrema en 1.5 puntos porcentuales, mientras que la reducción de la pobreza en zonas rurales de la sierra o la selva sería mucho mayor.”<sup>13</sup> Dadas estas cifras, ¿por qué entonces se concentró el gasto social en la costa y en Lima, siendo las regiones más desarrolladas del país? ¿Existieron entonces incentivos claros por parte del gobierno para utilizar el gasto social de alivio a la pobreza extrema como una herramienta electoral?

A priori, podemos responder afirmativamente a esta pregunta. De acuerdo con la información del cuadro 2, el coeficiente de Gini para zonas rurales mejoró 6 puntos entre 1994 y 1997, coincidiendo con el año electoral 1995 y la época de bonanza de la economía peruana. Sin embargo, se revierte esta tendencia para el 2000, coincidiendo con la recesión. Con esta información y con la proporcionada por cuadros anteriores, podemos entonces inferir que la situación de pobreza en el Perú ha sido extremadamente volátil durante la última década. Ha estado correlacionada fuertemente con el desempeño de la economía. Además, las políticas sociales aplicadas por el gobierno han logrado, hasta el momento, solamente beneficios de corto plazo que se revirtieron al enfrentarse la población a una recesión. En este sentido, quizás *se abusó en la ejecución de políticas de alivio de la pobreza, en vez de políticas de erradicación de la misma.*

¿Pero cuáles son los factores que ocasionan el marcado desnivel en la calidad de vida rural? La posibilidad de éxito en la lucha contra la pobreza radica en la identificación de estos factores, en la elaboración de políticas de largo plazo para contrarrestarlos y en la ejecución eficiente de las mismas. Algunos de estos factores vienen siendo

<sup>12</sup> Revista Caretas. Lima, Abril 11 de 2002

<sup>13</sup> Francke, Pedro. “Estimación de los posibles impactos de un programa de lucha contra la pobreza”. En: Vásquez, Enrique (editor). Impacto de la inversión social en el Perú. CIUP. Lima, 2000.

arrastrados desde el nacimiento de la República, mientras otros se presentan a razón de coyunturas recientes;

Entre los factores más antiguos encontramos a la exclusión de la diversidad cultural y las relaciones entre los géneros como elementos por considerarse dentro de los planes de desarrollo. También destaca la superposición inarmónica de sistemas productivos e incluso jurídicos y la escasa política integradora por parte del Estado.

Entre los factores coyunturales de la pobreza rural destaca la mayor tasa de fecundidad de los peruanos que se encuentran en esta situación. Este problema es citado, además del escaso nivel educativo, como una de las causas de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo este tema debe tratarse con sumo cuidado, pues la fecundidad y reproducción humanas son ámbitos individuales que afectan a los derechos humanos fundamentales. De acuerdo con el informe emitido por la Defensoría del Pueblo del Perú, se violaron los derechos fundamentales de las mujeres pobres rurales durante la ejecución del plan de Anticoncepciones Quirúrgicas Voluntarias efectuadas durante la década pasada.

En conclusión, los avances logrados en la reducción de la pobreza durante la década pasada fueron moderados. Si bien se logró remontar en 3.3% la pobreza dejada por el régimen de Alan García en 1990, aún no se ha podido remontar un 12.5% de brecha respecto a 1985. Esto está evidenciado que existe un importante porcentaje de la población para la cual su pobreza ya no es coyuntural, sino más bien estructural. Por esta razón es fundamental establecer una línea de políticas sociales que favorezcan la erradicación de la pobreza, además de continuar con las políticas de alivio de la extrema pobreza. Es decir, cobran suma importancia la cobertura de los programas habilitadores, que en el mediano y largo plazo permitirán a la población objetivo mejorar su capacidad para generar ingresos.

### 3.- El empleo en el Perú

La evolución del empleo en el Perú durante los últimos treinta años se ha caracterizado por dos fenómenos: nivel de desempleo casi estable y nivel de subempleo creciente. Se considera desempleados a aquellos trabajadores que no tienen empleo y lo buscan activamente. Esta tasa se ha mantenido por debajo del 6% (cuadro 9), no obstante haber mostrado una tendencia creciente durante los últimos 20 años. Sin embargo, ante la exposición a treinta años de políticas económicas erráticas y a la falta de seguros de desempleo, el peruano promedio se ha visto en la necesidad de emplearse en cualquier tipo de ocupación que le proporcione algún ingreso. Así, cobra suma importancia el concepto del subempleo.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) considera a un trabajador como subempleado si involuntariamente labora jornadas menores a las 35 horas semanales o gana menos del costo de una canasta básica de consumo familiar. Hasta 1995 se consideró dicha cifra 450 dólares mensuales, pero fue reducida en dicho año a 170 dólares al mes. A pesar del cambio en metodología y la no compatibilidad de cifras la tendencia es la misma. Tanto de 1970 a 1990, como de 1995 a 1999 el subempleo aumentó a un ritmo acelerado. En la actualidad, **más de la mitad de la PEA no gana lo suficiente para comprar una canasta mínima**. La generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza se constituyen entonces como los principales desafíos que deberá enfrentar el Perú de cara al futuro.

**Cuadro 9**  
**Perú: Niveles de Empleo**  
**(1970-1999)**

	Años						
	1970	1975	1980	1985	1990	1995(a)	1999(a)
Desempleo	4.7	4.9	4.2	5.8	5.7	5.5	5.7
Subempleo	45.9	42.4	54.0	60.1	73.1	42.4	51.8
Empleo Adecuado	49.4	52.7	41.8	34.1	21.2	52.1	42.5
Total	100	100	100	100	100	100	100
Tasa de Actividad	54.2	53.8	53.4	54.0	57.7	62.4	70.4
PEA (miles)	4,167	4,817	5,605	6,555	7,978	9,710	11,945

Fuente: MTPS, Elaboración: SASE

(a) El INEI, en convenio con el MTPS cambia el ingreso mínimo para medir el desempleo, en esa época, de 450 dólares a 140 dólares mensuales (de ese año)

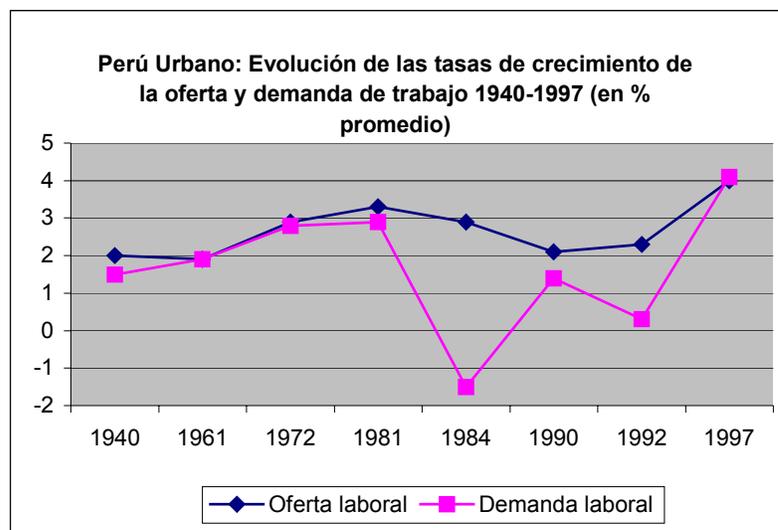
Cabe destacar que el indicador de tasa de desempleo presenta algunas limitaciones por ser estático. Los desempleados no son los mismos en el tiempo, y la gente cambia de estado frecuentemente. Así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de 1996 (ENAH0) un 41.3% cambió de situación laboral durante el año, y sólo 39.7% tuvo empleo todo el año. Sin embargo, 26% de la población estuvo

desempleada al menos una vez en el año. Por esta razón, se percibe al desempleo como uno de los problemas principales en el Perú. En general, la duración del desempleo es corta, (18 semanas en promedio). Sin embargo, el desempleo no siempre termina en empleo. Una estimación gruesa de los flujos indica que la mitad de los desempleados terminan empleados y la otra mitad opta por la inactividad.

### 3.1 Oferta y demanda por trabajo

El problema del mercado laboral peruano se origina principalmente por el desequilibrio entre la oferta excesiva de trabajadores (ocasionada por el aumento en las tasas de actividad y crecimiento demográfico de la década de lo setenta) y la demanda laboral insuficiente de un aparato productivo deteriorado por una situación económica desfavorable. Este desequilibrio ha desencadenado el denominado excedente de mano de obra (gráfico 1). Sin embargo la existencia de dicho excedente no originó un aumento en el desempleo, si no que el ajuste vino por lado de los precios, determinándose menores ingresos reales para los participantes del mercado laboral y agudizando así el fenómeno del subempleo. Cabe destacar el efecto decreciente de la demanda labora hacia 1990, un fenómeno poco común que podría ser explicado por un aumento en el estado de inactividad laboral de la población debido a la percepción que en un crisis tan profunda como la de fines de los ochenta sería muy difícil encontrar trabajo.

Gráfico 1

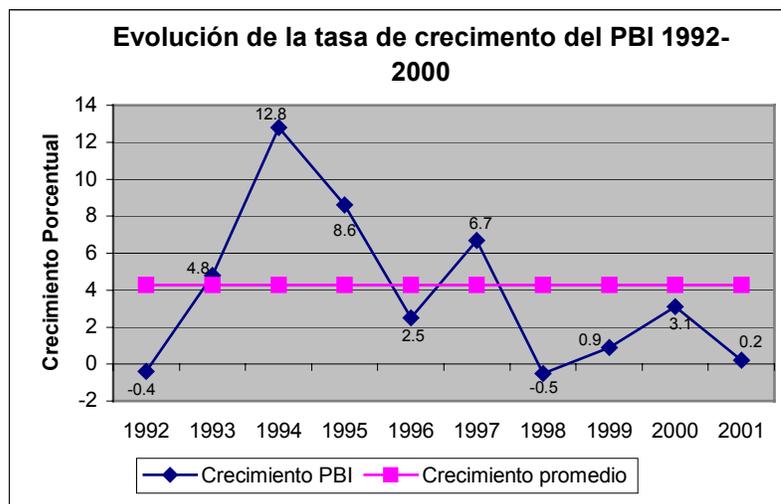


Fuente: MTPS

Si bien la oferta y demanda por trabajo tuvieron un crecimiento similar hacia 1997, a partir del año siguiente la situación de la industria nacional se deterioró por diversos factores coyunturales como el Fenómeno del Niño, las Crisis Rusa y Brasileña, así como la Crisis de la Banca Nacional. La alta volatilidad del crecimiento del PBI (gráfico 2) durante la década de los noventa no favoreció la situación en el mercado

laboral nacional. La presencia de años recesivos recientes como 1998, 1999 y 2001 deterioró el aparato productivo nacional y por ende la demanda de trabajo.

**Gráfico 2**



Fuente: INEI

El excedente en la oferta de trabajo se puede explicar por el alto crecimiento demográfico reciente. Este registró un máximo histórico en 1972, cuando se situó en 2.8%. Hacia 1981 aún se ubicaba en 2.6%, alrededor de 1% sobre el nivel promedio de décadas anteriores. Este crecimiento fue ocasionado en buena parte por la reducción acelerada en los niveles de mortalidad infantil, gracias a la generalización de los servicios públicos de salud. Se estima que para el 2020 dicha tasa se sitúe nuevamente sobre su nivel histórico.

Este crecimiento ha ocasionado que el grupo numeroso de jóvenes entre los 18 y 30 años venga ejerciendo una presión inusitada sobre el mercado laboral desde principios de los noventa. En la actualidad se espera un crecimiento de 3.5% anual en la PEA urbana, siendo necesario generar 400,000 empleos anualmente solo para evitar rezagarse aún más. De acuerdo con los cálculos de la elasticidad empleo para los noventa<sup>14</sup>, ello implicaría la necesidad de un crecimiento de 7% anual en el PBI. Dado que alcanzar y mantener dicha meta de crecimiento es bastante difícil, la solución del problema del empleo no se logrará en el corto o mediano plazo. Sin embargo, se debe comenzar a atacar el problema de inmediato para evitar que se siga empeorando la brecha.

La tasa de actividad (proporción de personas que trabaja o busca trabajo) se incrementó significativamente en las últimas décadas. En 1970 las tasas de actividad apenas alcanzaban el 54% de la población, en tanto que en 1998 superó el 65%<sup>15</sup>. Este crecimiento se explica gracias al ingreso masivo de la mujer al mercado laboral. En 1970 la participación de la mujer alcanzaba sólo un 38%, pero hacia 1998 representó el 58%. Este fenómeno se genera en factores como el aumento

<sup>14</sup> Chacaltana (2000) estima que dicha elasticidad es alrededor de 0.5.

<sup>15</sup> Chacaltana, Juan, "El mercado laboral peruano", Revista Socialismo y Participación N87. Lima, 2000 p. 49

significativo del nivel educativo de las mujeres (la generación de mujeres nacidas en los setenta posee 3.5 años más de escolaridad que la generación nacida en los cuarenta) y la reducción en la tasa de fecundidad que le permite tener mayor tiempo disponible para actividades laborales.

Ahora bien, el tema del ingreso de la mujer al mercado laboral, es uno que merece especial atención, pues “desde el punto de vista de oferta laboral, tanto la decisión de participar en la fuerza laboral como la oferta efectiva de horas de trabajo parecen estar condicionadas por restricciones distintas para cada género.<sup>16</sup>” En el caso de América Latina y Perú no escapa a dicho postulado, “la entrada masiva de las mujeres en la fuerza laboral no parece haber respondido a una mayor industrialización, sino más bien a un proceso de crisis económica”<sup>17</sup>.

Encontramos que las mujeres son empleadas mayoritariamente en labores de baja productividad. Este hecho guarda relación evidente con la inequidad de género y la distribución de poder referido a manejo de recursos y toma de decisiones entre hombres y mujeres dentro y fuera del hogar. También esta relacionado con la reproducción de los patrones tradicionales (la masculinización del mundo laboral y la feminización de la esfera privada), pues las responsabilidades domésticas asumidas casi en su integralidad por las mujeres determinan para ellas una mayor dificultad en su continuidad en el mercado laboral pese a que las mujeres trabajadoras recurran a otras mujeres para encargarles la crianza de sus hijos. Este hecho continua demostrando la feminización del hogar.

Cabe considerar, que si bien las mujeres poseen menos años de educación en comparación con los hombres, entre ellas, la educación constituye un factor asociado al número de hijos por mujer. Así, la fecundidad resulta inversamente proporcional a la educación de la mujer. Sería interesante evaluar si en el caso de los hombres el nivel educativo de éstos constituye un indicador en el número de hijos por varón, y si la paternidad incide en la forma de inserción y continuidad del hombre en el mercado laboral.

Un hecho importante es la feminización de la pobreza en hogares jefaturados por mujeres ocasionado por la inserción desventajosa de éstas en el mercado laboral y a la multiplicidad de roles que deben cumplir. Sin embargo, un fenómeno que viene ocurriendo durante los últimos 15 años, es que las mujeres están ejerciendo cargos comunales y responsabilidades productivas de manejo de recursos económicos debido a la migración rural hacia la ciudad, de los hombres de las familias rurales en busca de mejores oportunidades de vida.

Se puede advertir, dada esta coyuntura, que para proponer políticas sociales y económicas integradas es necesario considerar los enfoques de género e interculturalidad.

---

<sup>16</sup> CIES “La investigación de Género en el Perú” pág 21

<sup>17</sup> CIES Ob. Cit pág 21

### 3.2 Subempleo y baja productividad: dos caras de una misma moneda

A pesar del crecimiento experimentado por la demanda laboral en los primeros siete años de los noventa, el empleo que se creó fue de baja calidad. La reforma laboral llevada a durante los noventa, que eliminó la estabilidad laboral absoluta, fomentó la contratación de mano de obra temporal. La proporción de trabajadores asalariados privados permanentes se redujo de 40.4% en 1989 a 26.3% en 1997. Por el contrario, los trabajadores temporales aumentaron de 9.3% a 16% y los trabajadores sin contrato (denominados “bajo la mesa”) incrementaron de 34.4% a 41.2% para el mismo periodo.

Los sectores de la economía que fueron los motores del crecimiento de la economía durante los noventa (minería, telecomunicaciones, pesquería) se caracterizaron por ser intensivos en capital y por ende no generaron una gran cantidad de empleo. Esta situación fue fomentada además por el atraso del tipo de cambio, que hizo also bienes de capital importados más competitivos frente a la mano de obra. De hecho los sectores donde más creció el empleo durante la década de los noventa fueron el sector de construcción y el sector servicios, intensivos en mano de obra. Hasta el año 1998, una porción muy importante del empleo se creó en el sector de la microempresa, mientras la pequeña y mediana empresa se mantuvieron constantes. En el cuadro 10 podemos observar cómo disminuyó el empleo en el sector privado tanto en la microempresa como en la mediana y grande. Por otro lado, *esa disminución fue contrarrestada por un aumento en dos sectores de muy baja productividad como el trabajo independiente no profesional no técnico y el empleo familiar no remunerado.*

**Cuadro 10**

<b>Distribución porcentual de la Población Económicamente Activa por estructura de mercado a Nivel Nacional</b>			
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Sector Público</b>	<b>8.5</b>	<b>8.3</b>	<b>7.9</b>
<b>Sector Privado</b>	<b>36.7</b>	<b>33.7</b>	<b>33.1</b>
Microempresa (2-9 trab)	20.6	20.3	18.7
Pequeña empresa (10-49 trab)	6.5	6.2	6.6
Mediana y grande (50+ trab)	9.6	7.8	7.8
<b>Independiente</b>	<b>37.3</b>	<b>38.5</b>	<b>38.6</b>
Profesional técnico	1.9	2.0	1.9
No profesional, no técnico	35.4	36.5	36.7
<b>Trabajo familiar no remunerado</b>	<b>13.8</b>	<b>15.7</b>	<b>16.8</b>
<b>Otros/1</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.6</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1/ Incluye trabajadores del hogar, practicantes y otros  
Fuente: MTPS, ENAHO 1998-2000

A partir de la información anterior podemos concluir que ***el 53% de la población se dedica a labores de muy baja productividad e ingresos***. Si le sumamos a los trabajadores de la microempresa y del hogar llegamos a la conclusión que ***más del 75% de la PEA peruana labora en empleos que podríamos denominar de baja calidad***. Cabe destacar además la poca importancia que tiene el sector moderno de la economía en la generación de empleo.

El costo laboral por hora peruano es de solo US\$ 2/hora, uno de los más bajos de Latinoamérica. Esta cifra aislada parecerían sugerir que el Perú es el muy competitivo, cuando la realidad es totalmente opuesta. El verdadero indicador de la competitividad es el “costo laboral por unidad producida”, determinado por el cociente entre el costo laboral por hora y la productividad aparente. En la experiencia peruana, la baja productividad neutraliza el efecto del exiguo costo laboral por hora.<sup>18</sup>

Dada esta coyuntura, la solución al problema del empleo no puede plantearse solo como la creación de nuevo empleo por la gran empresa, sino que ***debe incluir una estrategia para elevar la productividad y con ello los ingresos de los sectores de empleo de baja calidad***.

### **3.3 Estrategias para los próximos años**

Existe cierto consenso entre los principales investigadores del tema en el Perú. Algunas de las estrategias que sugieren llevar a cabo desde el punto de vista de la política económica y la política laboral son:

#### ***3.3.1.- Crecimiento económico sostenido***

El Ministerio de Economía plantea una meta de crecimiento anual de 5% del PBI para el presente quinquenio. Sin embargo, dada la actual elasticidad producto empleo, dicha cifra sería insuficiente para manejar el flujo de trabajadores que ingresan anualmente a la PEA. Se necesitará proponer políticas expresas que incrementen dicha elasticidad. La expansión de los segmentos más modernos de la economía, sin embargo, sigue siendo importante por la absorción de mano de obra que generará en el largo plazo, pero sobretodo por el efecto arrastre sobre los segmentos menos estructurados del mercado laboral.

#### ***3.3.2.- Fomento a sectores intensivos en mano de obra***

Impulsar el desarrollo de los sectores intensivos en mano de obra es una forma de incrementar la elasticidad producto empleo. Es necesario aprovechar los sectores dónde es más barato crear empleo como el turismo, la agricultura y el sector servicios. En ese sentido, es necesario que el crecimiento del sector promueva la formalización y mejora de la productividad en la mano de obra.

#### ***3.3.3.- Elevar la productividad en los segmentos rezagados***

---

<sup>18</sup> Norberto García, exposición en el Seminario CIES “Desafíos de las Políticas Sociales en América Latina”, Diciembre 2001

El rol que cumple la capacitación de los trabajadores es vital para elevar la productividad en los segmentos rezagados de la economía. Así, se debe evaluar la calidad de los programas que ya se vienen implementando (SENATI, SENSICO, CENFOTUR, etc.), así como definir sistemas de financiamiento, constituir un fondo de acceso y establecer procedimientos para ampliar la capacitación en la empresa misma. Asimismo, sería conveniente expandir la cobertura del programa de capacitación laboral juvenil PRO-JOVEN.

Los sectores de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) y la microempresa se constituye en el corto plazo como los llamados a crear empleo. Es importante entonces fomentar el aumento en la productividad de dichos sectores. Se plantea generar gradualmente un mercado de servicios no financieros para las PYME, que incluyan servicios de información de mercados, de capacitación técnica y gerencial, así como asesorías y consultorías. De hecho se deberían concentrar los esfuerzos sobre los sectores cuya producción pueda ser exportable.

Dentro de este enfoque de transferencia de tecnología y la articulación productiva entre empresas de mayor escala y pequeños productores urbanos o rurales se constituye como una estrategia importante. La subcontratación y el desarrollo de innovaciones en la forma de organización empresarial, dado sus montos bajos de inversión, representan opciones rentables económica y socialmente.

Además será de vital importancia desarrollar múltiples esfuerzos conjuntos entre el Sector Público y el Privado para ampliar y diversificar mercado externos.

#### *3.3.4.- Creación de empleo temporal*

Paralelamente al fomento del empleo de calidad será necesario también crear empleo temporal para seguir aliviando la situación de los más pobres, por lo menos en el corto y mediano plazo. Los programas de empleo temporal deben enfocarse hacia la construcción de infraestructura social básica, concentrándose sobre las obras que generan más empleo. Deben también focalizarse hacia la población más pobre y asegurar la participación de la comunidad en la ejecución de las obras, generando así trabajo y obras de infraestructura simultáneamente.

#### 4.- La seguridad social en el Perú

##### 4.1 Sistema Privado de Pensiones vs. el Sistema Público

El Sistema Privado de Pensiones comenzó a funcionar en el Perú en el año 1993 y hacia el 2000 había logrado casi cuadruplicar su número de afiliados (cuadro 11). Este acelerado crecimiento radica en parte a haber ofrecido a los afiliados algunas ventajas que no poseía el Sistema Público.

**Cuadro 11**

<b>Afiliados al Sistema Privado de Pensiones en miles</b>								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Afiliados</b>	<b>625</b>	<b>961</b>	<b>1,130</b>	<b>1,551</b>	<b>1,742</b>	<b>1,988</b>	<b>2,222</b>	<b>2,472</b>

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)

Podemos destacar principalmente la seguridad de los fondos, el rendimiento de cuentas, así como las ventajas de un mercado competitivo que premia las mejoras en la rentabilidad y disminución de comisiones. El destino de las inversiones de los fondos se encuentra regulado por la SAFP, ahora parte de la Superintendencia de Banca y Seguros. Este organismo obliga a las Administradoras a publicar mensualmente información respecto a la rentabilidad, el cobro de comisiones, el destino de los fondos, etc.

Estas ventajas frente al Sistema Público de Pensiones han ocasionado que el mercado se descreme en favor del Sistema de las AFP. El 70% de los afiliados a las AFP son trabajadores dependientes menores a 45 años, mientras que para el Sistema Público esta cifra es sólo el 55%. A su vez, el 17% de los contribuyentes al Sistema Público son trabajadores independientes, mientras en el caso de las AFP es sólo 13%. Además, para el año 2000, el número de afiliados a las AFP excede en 66% a aquellos que se mantienen en el Sistema Público (cuadro 12)

**Cuadro 12**

<b>Afiliados al Sistema Público de Pensiones (en miles)</b>	
	<b>2000</b>
Regímen 19990	
Contribuyentes Activos	797
Pensionistas	366
Regímen 20530	
Contribuyentes Activos	60
Pensionistas	262
<b>Total</b>	<b>1,485</b>

Fuente: SAFP

Sin embargo la cifra más importante sobre los Sistemas de Pensiones en el Perú revela que de 11 millones de peruanos que constituyen la PEA, sólo aproximadamente 4 millones, el 36%, posee algún tipo de pensión de retiro. Es decir, 64% de la PEA actual ocasionará presión sobre el mercado laboral en el futuro, quedándose más allá del tiempo del retiro por la necesidad de seguir asegurando un ingreso. En la actualidad el 7.2% de la población corresponde al rango de 60 años a más. Sin embargo, hacia el año 2020 este rango aumentará a 11%, mientras que el rango de 40 a 59 aumentará en 6 puntos porcentuales hasta 23.2%. Por lo tanto, es de vital importancia trazar desde ahora políticas que permitan mayor acceso a la población a cualquiera de los sistemas de pensiones, de manera que se evite la excesiva presión de una fuerza laboral longevo sobre el mercado laboral.

#### 4.2 Cobertura del Seguro Médico

En el Perú, los trabajadores afiliados a algún tipo de seguro médico sólo llegan al 16% de la PEA (cuadro 13). Cabe destacar dentro de este porcentaje la cobertura que tiene el Servicio de Salud Pública ESSALUD, constituyendo casi el 93% de los afiliados.

**Cuadro 13**

<b>Afiliados al seguro médico según condición laboral (en miles)</b>					
Tipo de empleo	Sistema de pensiones				Total
	No tiene	Seguro particular	ESSALUD o seguro militar	Ambos	
Asalariado	2,673	77	1,455	38	4,243
Indep./TFNR	6,525	44	204	13	6,786
<b>Total</b>	<b>9,198</b>	<b>121</b>	<b>1,659</b>	<b>51</b>	<b>10,978</b>

Fuente: ENNIV 2000, Elaboración: GRADE

## **5.- La sociedad civil y el diálogo con el Estado**

Ante ciertas evidencias que delatan un uso político de los programas protectores para el alivio a la pobreza, se ha presentado la necesidad de abrir espacios donde la sociedad civil y los representantes estatales puedan articularse para garantizar el uso eficiente del gasto social. De esta manera, el Estado y la ciudadanía asumirán como su responsabilidad la vigilancia y la transparencia en el desarrollo de los programas sociales. Asimismo, en el marco de un proceso de descentralización, estos espacios servirán para crear una simbiosis entre los objetivos sociales del gobierno y de la nación.

Durante el presente gobierno, se están impulsando dos espacios de diálogo concertado entre el Estado y las instituciones de la sociedad civil. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza trabaja para observar los lineamientos de la política social. Mientras que la Mesas de Diálogo para el Acuerdo Nacional discute, según foros temáticos, las bases que sustentarán la gobernabilidad del Estado. A continuación se hará una descripción general del desarrollo de estas experiencias.

### **5.1 Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza**

El 18 de Enero del 2001, como parte de la iniciativa del Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, se instaló la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la cual fue creada por Decreto Supremos N° 001-2001. Esta constituye un espacio de toma de decisiones entre representantes de las sociedad civil y el Estado con el fin de emprender acciones para mejorar el aprovechamiento de los recursos del Estado, la cooperación técnica y sector privado dirigidos a la lucha contra la pobreza.

Entre sus principales objetivos se encuentran:

- Mejorar el acceso a la información sobre los programas sociales
- Coordinar y sugerir lineamientos de política social
- Lograr la transparencia e integridad de los programas de lucha contra la pobreza institucionalizando la participación ciudadana.

Según el Informe presentado por su presidente el Padre Gastón Garatea, luego de un año de ejecución, esta iniciativa ostenta logros significativos en su alcance y proceso de institucionalización.

En primer lugar, ha logrado presencia a nivel nacional. Se han conformado 24 mesas departamentales, 160 mesas provinciales (incluyendo la Prov. Constitucional del Callao) y 670 mesas distritales. Suman un total de 870 mesas a nivel nacional, con alrededor de 392 coordinadores<sup>19</sup> procedentes de diversas organizaciones de la sociedad como las ONG, Iglesias, organizaciones sociales de base, el Estado, los

---

<sup>19</sup> Según el directorio actualizado a Octubre del 2001

gobiernos locales, CTAR, representantes de diversos ministerios y en menor medida el sector privado.

En segundo lugar, en Junio del año pasado fue emitida a la opinión pública la *Carta Social*, la cual expresa el compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza de diversas organizaciones de la sociedad civil y los representantes estatales. En esta carta el Estado asume el compromiso de articular la política social con la política económica nacional, estableciendo un marco común sobre el cual tanto los actores públicos como privados podrán orientar sus acciones hacia el desarrollo y la superación de la pobreza..

La Mesa también ha participado activamente en la formulación de planes concertados de Desarrollo Departamental y en el impulso a la experiencia del Presupuesto Participativo 2003. Además ha contribuido con la elaboración de informes sobre los programas sociales, presentando el Presupuesto Departamentalizado 2001. Con este documento se buscó presentar de una manera ordenada el Presupuesto de la República distribuido por departamentos, además de por sectores. Con este insumo se buscó afinar la asignación y prioridad en la ejecución de los proyectos, fomentar el monitoreo en su ejecución presupuestal e impulsar el proceso de descentralización.

Su voz ha sido legitimada, incorporándosele en los Comités Inter-institucionales del Programa A Trabajar Urbano y Rural y en el grupo de trabajo impulsado por la Defensoría del Pueblo, PCM y el Banco Mundial, que ha desarrollado una propuesta de sistema de Información para la vigilancia social de Programas (SIVISO).

Finalmente también viene interviniendo en situaciones de conflicto apoyando soluciones concertadas, atendiendo las quejas y reclamos con relación a la ejecución de los programas de apoyo alimentario en varios departamentos.

## **5.2 Mesa de Diálogo para el Acuerdo Nacional**

La Mesa de Diálogo para el Acuerdo Nacional es una experiencia que se viene impulsando desde comienzos del presente año y que tiene los siguientes objetivos:

- Promover el diálogo nacional para luchar contra la pobreza, elevar la competitividad del Perú y construir un Estado al servicio de los ciudadanos.
- Ofrecer al país la estabilidad necesaria para crecer con equidad social y en democracia.
- Crear una visión común del país a futuro.
- Compartir valores y responsabilidades.
- Crear una cultura de diálogo democrático.
- Crear consensos que nos permitan administrar las divergencias.

La discusión en esta Mesa se realiza por medio de foros específicos donde se tratan temas como la gobernabilidad, la equidad social, la competitividad, la institucionalidad. Actualmente, se vienen discutiendo los temas al interior de cada

uno de estos foros, para finalizar en la elaboración de una declaración final de Acuerdo Nacional. En estos foros participan diferentes representantes, inclusive de los partidos políticos, los que están ausentes en la Mesa de Lucha contra la Pobreza.

En conclusión, respecto al diálogo entre la sociedad civil y el Estado, se ha logrado consenso en cuanto a que los objetivos nacionales deben ser producto del intercambio de opiniones y aspiraciones entre gobernantes y gobernados. Muestra de ello son los espacios de diálogo que se han ido articulando con el Estado sobre los principales procesos del país como la reforma constitucional, la Comisión de la Verdad, la Mesa de diálogo para el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. En estos espacios participan representantes del Estado y la Sociedad Civil y se plantean –con conflictos de por medio como es lógico- criterios y lineamientos de política compartidos.

**Carlos Eduardo Aramburú**  
Director del Proyecto

**Margarita Diaz**  
Investigadora CIES

**Lisette Aliaga**  
Investigadora ALTERNATIVA

**Giancarlo Marchesi.**  
Investigador CIES

*Lima, 17 de mayo de 2002*