

Pobreza y bienestar social: evolución en los últimos años

Por el Departamento de Estudios del Sector social

La economía nacional muestra una importante recuperación en los últimos cinco años. El PBI per cápita ha aumentado en 30 por ciento desde 1992. Este crecimiento económico ha tenido efectos sobre la pobreza y el bienestar social de la población.

Condiciones de vida adecuadas no dependen exclusivamente del nivel de ingresos de las personas, sino también de sus niveles de educación, salud y nutrición, y de su acceso a servicios básicos, entre otros. Estos diferentes aspectos dependen no solamente de los ingresos de las familias, sino también de lo que éstas hagan en su núcleo y de los bienes y servicios públicos a los que acceden. El primer acápite trata el problema de la pobreza medida en términos de ingresos, para presentar en el siguiente otros indicadores de niveles de vida.

I. Pobreza

La pobreza es uno de los principales problemas que enfrenta el Perú, afectando a alrededor de la mitad de los peruanos. La reducción de la pobreza se ha convertido en uno de los principales objetivos nacionales, habiéndose anunciado la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2000.

Como se puede ver en el cuadro 1, la pobreza –de acuerdo con el Instituto Cuánto – aumentó fuertemente entre 1985 y 1991 para reducirse a lo largo de la presente década. Aunque sigue siendo extendida, la reducción registrada ha sido importante: en tres años, entre 1991 y 1994, se redujo en 7 puntos porcentuales.

Entre 1995 y 1996, el INEI ha realizado Encuestas Nacionales de Hogares que le han permitido calcular la pobreza entre esos años, mostrándose una ligera tendencia decreciente.

Cuadro 1 PORCENTAJE DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA 1985-1996					
	ENNIV: Instituto Cuánto 1/			ENAH0: INEI	
	1985-86	1991	1994	1995	1996
Pobreza	37,9	55,3	48,2	45,3	44,1
Pobreza extrema	14,9	24,2	18,3	19,3	18,7

1/ Debido a que la ENNIV 1991 no incluyó la costa rural y la selva, los cálculos excluyen estas áreas para los demás años. Las cifras no son comparables con las del INEI.
ENNIV: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida.
ENAH0: Encuesta Nacional de Hogares.

Entre los estudios de la pobreza, se señala que la medida que se usa más comúnmente, la de porcentaje de pobres ('head-count'), no es suficiente. El porcentaje de pobres sólo informa sobre la proporción de la población cuyo gasto está por debajo de la línea de pobreza y no considera cuán pobres son los pobres. A manera de ejemplo, si la situación de una familia cuyos ingresos están muy por debajo de la línea de pobreza mejora –pero no lo suficiente para dejar de ser pobre- la medida de pobreza no varía, a pesar de que evidentemente es una situación mejor a la anterior y la pobreza ha disminuido.

Debido a ello, se está generalizando el uso de los indicadores llamados FGT (por sus creadores, Foster, Greer y Thorbecke). Estos indicadores incluyen, entre los más usados, el FGT1, que es un indicador sensible a la brecha promedio y evalúa cuán pobres son los pobres y el FGT2, que es adicionalmente sensible a la distribución al interior de los pobres bajo la consideración de que es más importante reducir la pobreza de aquellos que viven en una

situación de mayor privación. Este último indicador es de difícil interpretación: a mayor valor de este índice (que eleva al cuadrado la brecha de gasto de la familia con respecto a la línea de pobreza), mayor desigualdad entre los pobres.

En el cuadro 2, se observan estos indicadores. En el caso del índice FGT1, la brecha promedio disminuyó entre 1991 y 1994 de 20,9 a 17,5 por ciento; es decir el gasto promedio de los pobres fue 20,9 menor que el valor de la línea de pobreza en 1991 y 17,5 por ciento menor que la línea de pobreza en 1994. El índice FGT2 – que varía de 10,5 a 8,4 entre esos mismos dos años- muestra que a menor valor del índice, la desigualdad entre los pobres disminuyó.

Cuadro 2 INDICADORES DE POBREZA FGT 1985-1996					
	ENNIV: Instituto Cuánto 1/			ENAH0: INEI	
	1985-86	1991	1994	1995	1996
FGT1	14,7	20,9	17,5	16,6	17,5
FGT2	7,2	10,5	8,4	8,2	8,7
<p>1/ Debido a que la ENNIV 1991 no incluyó la costa rural y la selva, los cálculos excluyen estas áreas para los demás años. Las cifras no son comparables con las del INEI.</p> <p>ENNIV: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida ENAH0: Encuesta Nacional de Hogares.</p>					

Sin embargo, si se considera los métodos de cálculo de la línea de pobreza planteados en el siguiente artículo, se encuentran reducciones de estas medidas de pobreza bastante mayores, de entre 13 y 19 por ciento a nivel nacional. Es en el ámbito rural donde, de igual manera que en el caso de los pobres, se encuentra una mayor reducción de la pobreza, en un rango que va de 18 a 25 por ciento, cifras que revelan un cambio realmente importante.

II. Indicadores sociales

Evolución en el largo plazo

Diversos indicadores de bienestar de una sociedad, que se considera básicos, han mostrado mejoras sostenidas en las últimas décadas. A pesar de la crisis vivida en los años ochenta estos indicadores, que reflejan los niveles de educación, salud y acceso a servicios básicos logrados por la población peruana, han mostrado avances sustanciales. Dichos avances no se han limitado a los departamentos o provincias más desarrollados del país, sino que han llegado incluso a aquellas zonas consideradas más pobres.

En el siguiente cuadro, basado en los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1981 y 1993, se muestra la evolución de indicadores claves tales como la tasa de mortalidad infantil (número de niños que fallecen antes de cumplir el año de edad por cada mil nacimientos), tasa de analfabetismo (porcentaje de la población de 15 años y más que no sabe leer) y porcentaje de la población que carece de servicio de desagüe en su vivienda. Como se puede observar, la evolución ha sido bastante positiva, habiéndose reducido los tres indicadores en más del 30 por ciento, tasas de reducción que se observan incluso en el grupo de departamentos considerados muy pobres.

Cuadro 3
COMPARACION DE INDICADORES SOCIALES
POR GRUPO DE DEPARTAMENTOS 1981-1993 1/

	Tasa de mortalidad		Tasa de		Carencia de	
	Infantil		analfabetismo 2/		desague 3/	
Departamentos	1981	1993	1981	1993	1981	1993
Muy Pobres 4/	120,3	81,0	47,0	26,8	85,0	62,5
Pobres 5/	98,4	63,1	19,7	14,8	68,1	45,9
Regulares 6/	90,5	54,3	17,7	12,6	57,3	38,4
Aceptables 7/	56,0	28,8	5,3	4,6	24,9	14,4
Nacional	86,4	52,8	20,9	13,6	53,7	36,6

1/ Agrupados según el Mapa de Pobreza de FONCODES 1995.

2/ De la población de 15 años y más.

3/ Incluye hogares sin conexión a red pública ni a pozo ciego o negro.

4/ Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Cusco, Amazonas y Puno.

5/ Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Pasco y Ancash.

6/ Piura, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ica y Tumbes

7/ Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima y Callao.

Estos avances pueden resultar sorprendentes a la luz de la crisis económica vivida durante la década pasada. Sin embargo, han sido comunes en Latinoamérica, que también fue golpeada por la crisis en su conjunto¹. Algunas de las razones que podrían explicar esta favorable evolución son: mejores tecnologías en los servicios sociales, efectos de la mayor educación de las madres acumulada en décadas pasadas, efectos continuados de ampliación de cobertura de servicios básicos, nivel constante o mayor en el personal asignado a servicios básicos lo cual no deterioró la calidad del servicio a pesar de la reducción del gasto público.

No obstante ello, existe también retraso en el avance de algunos indicadores sociales. En lo que respecta a mortalidad infantil, si bien se constata importantes avances, la tasa se mantiene a un nivel aún elevado para estándares latinoamericanos, pues otros países como Chile han logrado mayores logros. Asimismo, un análisis de la mortalidad infantil a nivel de provincias muestra que entre 1981 y 1993 habrían aumentado las diferencias entre las más pobres y las más desarrolladas².

Con relación al analfabetismo, si bien se ha reducido su tasa, entre 1981 y 1993 el número de analfabetos prácticamente se mantuvo al mismo nivel. Además, de acuerdo con el Censo Nacional de 1993, la tasa de analfabetismo en el campo (30 por ciento), y particularmente entre las mujeres rurales (43 por ciento), es aún elevada.

Evolución en la presente década

Los avances mencionados en materia de indicadores sociales se han extendido a la década actual. En este caso, tales avances pueden observarse mediante los resultados de diversas encuestas, entre ellas las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud Familiar (ENDES) llevadas a cabo en 1986, 1991/92 y 1996. En el cuadro 4 se compara algunos de los indicadores principales.

¹ Ver M. Grosh: "Social spending in Latin America: the story of the 1980s", World Bank discussion Paper No. 106, 1990.

² Ministerio de Salud, 1996. "Hacia un sector salud con equidad, eficiencia y calidad. Lineamientos de política de salud 1995-2000"

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE PRINCIPALES
RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS
DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR (ENDES)

	1986	1991 / 92	1996
Tasa global de fecundidad	4,1	4,0	3,5
Urbana	3,1	3,0	2,8
Rural	6,3	6,2	5,6
Mortalidad Infantil	76,0	57,0	43,0
Urbana	54,0		30,0
Rural	101,0		62,0
Desnutrición crónica	37,0	34,0	25,8
Urbana	23,0	21,0	16,2
Rural	57,0	48,0	40,4
Cobertura de inmunizaciones			
BCG-antituberculosa.	58,9	89,8	94,3
DPT- Triple (3ra. Dosis)	65,5	66,2	77,0
Polio (3ra. Dosis)	64,7	68,0	71,4
Sarampión	70,9	73,0	85,8
Todas las recomendadas		56,1	63,0
Ninguna vacuna		4,5	1,7

Como se puede observar, los distintos indicadores muestran avances importantes entre 1991/92 y 1996, en su gran mayoría continuando y profundizando la tendencia positiva del quinquenio anterior. En el caso de la tasa global de fecundidad (promedio de hijos que tendrían las mujeres bajo las actuales tasas de fecundidad por edades), ésta se redujo ligeramente entre 1986 y 1991/92, y ha caído bastante más en esta década, debido a un mayor conocimiento y acceso a métodos anticonceptivos en el área rural.

La tasa de mortalidad infantil muestra una reducción también importante, del orden del 25 por ciento, reducción similar a la registrada en el quinquenio anterior.

La forma de desnutrición que se presenta con mayor intensidad en nuestro país es la desnutrición crónica, que revela la falta de crecimiento de los niños debido a sucesivos problemas de mala nutrición o enfermedades³.

La desnutrición crónica se redujo muy poco entre 1986 y 1991/92, lo que probablemente se asocia a la crisis económica, que habría impedido a los hogares tener los ingresos necesarios para comprar los alimentos requeridos. Entre 1991/92 y 1996, sin embargo, la desnutrición crónica se redujo de manera bastante importante (en un 25 por ciento). Esto habría sido favorecido por la recuperación económica y por los programas sociales, nutricionales y de salud ejecutados en esos años.

Evolución entre 1994 y 1996

La mejora de los indicadores sociales no se ha detenido. Las últimas cifras disponibles, que comparan los años 1994 y 1996, muestran que el acceso a servicios básicos de salud, saneamiento y electricidad ha seguido aumentando. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de algunas variables fundamentales en este periodo; destaca el importante aumento en las consultas de salud. Esto se debería al incremento de los servicios en establecimientos de primer nivel (centros y puestos de salud), habiéndose establecido, reabierto o rehabilitado más de mil, y ampliado el horario de atención y el número de profesionales.

³ La otra forma de desnutrición, la desnutrición aguda, mide el adelgazamiento, usualmente producido por un período de mala alimentación o grave enfermedad. Sin embargo, ésta sólo afecta al 1 por ciento de los niños menores de 5 años.

Cuadro 5 INDICADORES SOCIALES 1994-1996			
	1994	1995	Variación porcentual 1996/1994
Porcentaje de hogares con			
Agua potable 1/	72,7	76,7	5,5
Desagüe 2/	62,5	66,5	6,4
Energía eléctrica	73,7	76,0	3,1
Radio	84,1	84,1	0,0
Refrigeradora	44,5	48,8	9,7
Teléfono	12,3	24,7	100,8
TV a color	34,5	41,9	21,4
Porcentaje de enfermos que consultan 3/			
Nacional	35,8	49,4	39,4
Lima Metropolitana	51,7	57,6	11,4
Resto área urbana	33,1	50,9	53,8
Área rural	24,7	41,5	68,0
1/ Dentro de la vivienda, fuera de la vivienda o pilón. 2/ Conexión a red pública o pozo séptico. 3/ Consultas a médico, obstetriz, enfermera, sanitario o promotor de salud.			
Fuente: Cuánto S.A. Encuesta de Niveles de Vida 1994 y 1996.			

Por otro lado, el cuadro también muestra cómo, gracias a la mayor disponibilidad de crédito para los hogares, los niveles de tenencia de bienes durables se ha ampliado. Por ejemplo, la tenencia de televisores a color ha aumentado en una quinta parte, y la de refrigeradoras en una décima parte. A su vez, la inversión realizada en telecomunicaciones y la reducción del tiempo y costo de instalación de líneas ha llevado a una duplicación de los hogares que cuentan con servicio telefónico.

La revisión de la situación de pobreza e indicadores sociales en el Perú en la presente década muestra una mejora importante. En cuanto a la pobreza, ésta se ha reducido, especialmente entre 1991 y 1994. Las condiciones de educación y salud de la población muestran también mejoras muy significativas.

Ello no quiere decir que los problemas existentes en estos aspectos hayan desaparecido. Por el contrario, existen aún graves problemas que afrontar, manteniéndose niveles de pobreza muy elevados, así como persisten tasas de analfabetismo, mortalidad infantil y desnutrición aún altas. Un crecimiento económico acelerado, junto con una política social activa, eficiente y adecuadamente enfocada en los problemas centrales y grupos sociales más afectados, permitirán que estos problemas vayan disminuyendo en forma rápida y sostenida.

UNA REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ENTRE 1991 Y 1994

Pedro Francke B.

Introducción

Uno de los principales problemas que enfrenta el Perú es el de la pobreza, que afecta a alrededor de la mitad de los peruanos.

La reducción de la pobreza se ha convertido en uno de los principales objetivos nacionales, habiéndose planteado el gobierno actual la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema en este quinquenio.

Enfrentar un fenómeno requiere tener el mejor conocimiento posible del mismo, y por ello la medición de la pobreza ha adquirido una importancia mayor. Sin embargo, las dificultades que se enfrenta en esta tarea no son a menudo comprendidas adecuadamente. Se asume muchas veces las cifras como si fueran absolutas y tuvieran una gran exactitud, lo que no necesariamente es cierto.

En este trabajo se busca presentar algunas de las dificultades metodológicas existentes en esta tarea y proponer alternativas al respecto. La metodología propuesta se aplica realizando una estimación de la evolución de la pobreza entre 1991 y 1994 diferente a las utilizadas recientemente. De esta manera se busca aportar a una mejor comprensión de este fenómeno y a la lucha por su erradicación.

La presentación del trabajo será la siguiente: en el capítulo I, se revisa los problemas que surgen al comparar las mediciones de pobreza entre 1991 y 1994. En el capítulo II se presentarán reestimaciones considerando el conjunto de una canasta de subsistencia; en el capítulo III, se presentarán reestimaciones de la evolución de la pobreza medida únicamente en base al acceso a una canasta de alimentos determinada. Finalmente, se recapitulan los retos que los resultados representan para la medición e interpretación de la pobreza.

1. Una crítica a la comparabilidad de las medidas de pobreza entre 1991 y 1994

La medición de la pobreza mediante la ‘línea de pobreza’

Un punto fundamental que hay que recalcar es que la medición de la pobreza tiene siempre un fundamento sujeto a discusión, debido a que no existe un consenso respecto de a quiénes debemos considerar pobres y cómo medir su nivel de pobreza. Ello depende de valoraciones éticas que van desde la forma de conceptualizar el problema, hasta la determinación de la forma operativa de medirlo.

La opción más utilizada en las últimas décadas ha sido establecer una ‘línea de pobreza’; es decir, un valor monetario de consumo por debajo del cual se considera que las personas se encuentran en una situación de pobreza. Dicho valor monetario debería alcanzar al hogar para que cubra el conjunto de sus necesidades básicas. Este método fue propuesto por M. Orshansky (1965) y es el que se utiliza en el Perú para determinar los indicadores de pobreza.

La medición de esta línea de pobreza tiene dificultades, sin embargo, porque es discutible la determinación exacta de cuánto requiere una familia de ropa, transporte, vivienda, así como otros elementos usualmente menos considerados pero no por ello irrelevantes como el entretenimiento. A ello se añade un problema conceptualmente menos difícil pero que en el Perú presenta dificultades operativas, cual es el de su valorización posterior ¹.

En virtud de ese problema, el método más comúnmente utilizado para estimar una ‘línea de pobreza’ consiste en:

- a) establecer una canasta normativa de alimentos que satisfaga las necesidades nutricionales de la persona,
- b) calcular la relación entre el consumo total y el valor del gasto en alimentos, tomando como referencia un estrato social cercano a quienes tienen un gasto en alimentos que les permitiría cubrir la canasta alimentaria definida. Esta relación se suele llamar coeficiente **a** (la inversa del coeficiente de Engel).
- c) multiplicar ambos cálculos y obtener así el valor de una canasta total.

El supuesto implícito es que las necesidades no alimenticias son valorizadas de acuerdo al gasto que en ellas realizan quienes apenas logran cumplir sus necesidades nutricionales.

Este método ha merecido una crítica por la circularidad del razonamiento: la línea que define la pobreza se calcula en función a quienes son pobres (BCR 1990)². En efecto, la canasta que cubre las necesidades no alimenticias define la pobreza, pero a su vez es definida por un concepto que se considera análogo a la pobreza: el gasto de los que apenas cubren sus necesidades alimenticias.

Cabe señalar que este procedimiento se hace en el Perú estableciendo diferentes canastas para cada región,

¹ Debido a la carencia de encuestas de precios para las zonas rurales.

² Un problema puntual en el Perú es que se ha considerado, dentro del gasto en alimentos, el realizado en tabaco y bebidas alcohólicas. Ello se debe a una agrupación de rubros de gasto en consumo antiguamente utilizada por el INEI; pero no justificada desde el punto de vista de las necesidades. Dado el muy reducido peso del gasto en tabaco dentro de la canasta de consumo, sin embargo, su efecto sería muy pequeño.

diferenciación cuyo significado no ha sido suficientemente esclarecido desde un punto de vista conceptual.

Las comparaciones intertemporales y sus problemas

La medición de la pobreza tiene importancia por dos cuestiones asociadas a la misma, antes que por el dato en sí. La primera es el llamado ‘perfil de la pobreza’: conocer quiénes son los pobres es muy útil para poder precisar las mejores políticas para combatir la misma. La segunda es conocer cuál es la evolución de la pobreza en el tiempo, para poder evaluar la eficacia de diferentes políticas para reducirla.

Sin embargo, cuando se quiere hacer comparaciones intertemporales de pobreza, se encuentran otros problemas. Al respecto, un aspecto conceptual que es necesario abordar previamente es si nuestra ‘canasta’ de necesidades debe permanecer estática en el tiempo. Tener luz eléctrica no es indispensable para preservar la vida ni habría sido considerada una necesidad básica para hacer un estudio de la pobreza en el Perú del siglo pasado, pero sí parece una necesidad fundamental el día de hoy. Sin ir tan lejos, cincuenta años atrás no había vacuna contra la polio, y hoy es sin duda una necesidad fundamental. Existe una tendencia a que el desarrollo nos lleve a considerar como necesidades a elementos a los que antes no se les daba esa importancia.

A ello se suma otro problema: aún si las necesidades son las mismas ¿ los bienes y servicios que satisfacen estas necesidades también son los mismos ? Por ejemplo, en el caso de la necesidad nutricional ¿ no pueden variar los gustos de la gente, o tal vez adecuarse el consumo de las familias a los cambios en los precios relativos ?

Pero aún obviando ese problema, existe otro adicional: el de los precios. Siempre que se hace una comparación intertemporal de valores hay que considerar la variación de los precios. El problema es que bajo el método anteriormente reseñado no existe una canasta definida totalmente: hay una canasta alimenticia, y un ‘otros’ cuya composición no está definida. La construcción de un índice de precios, en este marco, tiene dificultades.

Aún solucionando estas dificultades, la metodología planteada mantiene un problema: qué sucede si, aún considerando estas correcciones de precios, la composición del gasto entre alimentos y otros rubros varía. En este caso, para una determinada fecha tenemos dos líneas de pobreza a precios reales: la calculada con el coeficiente a (gastos totales/gastos alimenticios) del período corriente, y aquella calculada con el coeficiente a del período base.

La medición de la pobreza en el Perú no ha sido hecha manteniendo criterios para una comparación intertemporal, sino tomando cada año como independiente de los anteriores. En otras palabras, se ha

mantenido una misma canasta alimenticia que se ha valorizado para cada año; a partir de este valor se ha calculado qué decil de la distribución del ingreso de cada región alcanza ese nivel de gasto en alimentos, se ha obtenido el coeficiente a y se ha calculado la línea total. El problema es que, de esta manera, los coeficientes a obtenidos han sido muy diferentes, lo que ha motivado que las líneas de pobreza evolucionen de manera muy distinta. Esto implícitamente significa evaluar la pobreza en base a diferentes canastas. Esto no es negativo o censurable en sí mismo; el problema es que ese cambio en la canasta no responde a valoraciones éticas de la sociedad, sino a un comportamiento del consumo de determinado estrato social que puede o no responder a cambios en necesidades reales.

Esa lógica de medición debería implicar que la línea de pobreza esté directamente relacionada con los ingresos, produciendo comparaciones sesgadas. En efecto, si los ingresos de la población mejoran, su porcentaje de gasto en alimentos se reduce, lo que eleva el valor de la línea de pobreza y produce estimaciones de la pobreza más elevada. Como se verá más adelante, los datos para el Perú entre 1991 y 1994 muestran resultados contrarios a lo esperado.

Simultáneamente, ha habido otro problema: la inflación de la canasta alimenticia de pobreza ha sido significativamente mayor al promedio, sin que esté suficientemente claro que dicha mayor inflación refleja adecuadamente el nivel de precios que enfrentan los pobres. En efecto, entre la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1991 y la ENNIV 1994, de acuerdo a los datos de Cuánto S.A., la canasta alimenticia habría subido de precio en un 187,1 por ciento, mientras que la inflación calculada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es de 158,8 por ciento para todo el consumo y de 158,2 por ciento para los alimentos³. La diferencia es del orden del 10 por ciento, cantidad que tiene implicancias sustanciales para la medición de la pobreza. Por ejemplo, la diferencia es similar a la que se obtendría si los ingresos de toda la población no hubieran crecido 18 por ciento en promedio en este período, sino sólo 7 por ciento⁴.

Problemas estadísticos en la medición del consumo

Otro rango de dificultades se presenta en la estimación del gasto de consumo de las familias. Usualmente para la medición de la pobreza se utilizan encuestas de hogares en las cuales éstos indican cuánto gastan en los distintos componentes de su consumo⁵. Esta información se utiliza, tanto para calcular el coeficiente

³ Incluyendo los consumidos fuera del hogar.

⁴ Ver al respecto Yamada y Ruiz (1996).

⁵ En general se prefieren los datos del consumo a los del ingreso porque las respuestas son más confiables, al ser la suma del consumo de diferentes rubros y no asociarse tan directamente a aspectos como el tributario que incentivan a las personas a una subdeclaración ante el temor de que los datos sean utilizados en su perjuicio. Los datos del consumo serían también más estables, y se asocian al llamado 'ingreso permanente'.

a cuanto para compararla con la línea y determinar los indicadores de pobreza.

El problema principal en este caso viene dado por los componentes del consumo que son bienes durables, tanto viviendas como otros bienes duraderos tales como carros, refrigeradoras, etc. Es evidente que dos familias idénticas, con el mismo ingreso, pero teniendo una de ellas casa propia y la otra viviendo en una alquilada pueden estar atravesando situaciones muy distintas, y esa diferencia puede hacer la diferencia entre ser pobre o no. En el caso de los bienes duraderos que no son viviendas, algunos autores han calculado los valores de depreciación (Glewwe, 1987), pero ello no se ha utilizado para la medición de la pobreza absoluta ⁶.

En el caso de las viviendas, lo que se ha hecho en el Perú es – para los propietarios de viviendas – imputar un gasto de consumo de las mismas como si las estuvieran alquilando. Para ello, se pregunta a las familias en cuánto alquilarían sus viviendas si tuvieran que hacerlo⁷. En la encuesta de 1985 – 86, ello permitió a Glewwe estimar la renta imputada en base a una metodología de precios hedónicos.

Sin embargo, en 1991 y 1994 se observó que los valores que se obtenían eran extraordinariamente altos en relación al resto del consumo. Lamentablemente, ello fue tratado de diferente manera en cada año. En 1991, simplemente se eliminó ese componente del consumo. En 1994, este problema fue enfrentado por el Instituto Cuánto – a quien tenemos que agradecer no sólo haber hecho la encuesta sino también el tedioso trabajo de calcular los gastos de consumo – estableciendo un límite al gasto en alquileres igual al 30 por ciento del gasto en consumo total. Esto habría permitido corregir algunas exageraciones, pero incluso en ese caso el 30 por ciento parece elevado considerando que el gasto en todo el rubro ‘alquileres, combustible y electricidad’ de acuerdo al INEI es del 9 por ciento del consumo en promedio en Lima, y no deja de ser arbitrario.

La circularidad señalada del método del coeficiente de Engel, sin embargo, reduce el impacto de estos problemas en una medida como el ‘porcentaje de pobres’. En efecto, eliminar del cálculo del consumo la renta imputada o cualquier otro rubro (por ejemplo, los gastos en vestido) no afecta mucho el cálculo, debido a que se reducen en similar proporción el gasto de consumo de los hogares y la línea de pobreza.

⁶ Glewwe sólo desarrolla una medición de desigualdades y analiza las características de un sector definido por pobreza relativa (el 10% y el 30% de menor consumo).

⁷ Hay también un problema de subjetividad de la encuesta: la forma de preguntar debería ser reformulada, ya que puede entenderse distinto si se habla de “en cuánto alquilarían la vivienda” (que puede entenderse más como un deseo personal) que “en cuánto creen que podrían alquilar la vivienda” (que se refiere más al precio de mercado).

Lo que sucede es que si se deja de contabilizar un rubro del consumo, el coeficiente a se reduce, dado que a se calcula dividiendo el gasto total entre el gasto en alimentos del estrato que apenas cubre sus necesidades alimenticias. Así, si el gasto total es menor mientras que el gasto en alimentos no se altera, lógicamente el coeficiente a tiene que reducirse. Y esa reducción en la línea de pobreza es similar a la reducción del gasto total que tienen precisamente este estrato cuyo consumo es similar a la línea de pobreza y que por ello es crítico para determinar el porcentaje de pobres⁸. Esto resalta, a su vez, los problemas que tiene este método.

Estos dos problemas son relevantes

En el Cuadro 1 se puede observar información que revela que los dos problemas antes mencionados, son relevantes. Un primer elemento a tener en cuenta es la importancia de la renta imputada. La información muestra que en 1994 la renta imputada de acuerdo a los cálculos de Cuánto en el estrato de referencia – como porcentaje de la línea de pobreza – ascendía a 17,4 por ciento en Lima, 13,6 por ciento en el resto de la costa urbana, 12 por ciento en la sierra urbana y 6 por ciento en la sierra rural. La relación parece razonable: la gente valora más sus casas en las zonas urbanas y, particularmente, en Lima.

8

Sin embargo, es probable que los efectos sean mayores sobre otras medidas más adecuadas de pobreza, como la brecha de ingresos o el FGT, que depende más de la situación del conjunto de los pobres.

Cuadro 1

COMPARACIÓN DE LAS CANASTAS 1991 Y 1994

(en Nuevos Soles de Lima Metropolitana)

	Lima Metropolitana	Costa Urbana	Sierra Urbana	Sierra Rural
VALOR DE LA CANASTA				
1991 1/	600,4	533,4	514,4	413,6
1994 con renta imputada	1 741,0	1 723,2	1 663,0	1 245,3
1994 sin renta imputada	1 482,9	1 516,9	1 484,9	1 174,9
PORCENTAJE DE RENTA IMPUTADA	17,4%	13,6%	12,0%	6,0%
INFLACION IMPLICITA	147%	184%	189%	184%
PORCENTAJE DEL GASTO EN ALIMENTOS				
1991 1/	52,9%	59,5%	56,0%	69,6%
1994 con renta imputada	52,3%	52,9%	53,1%	70,9%
1994 sin renta imputada	61,4%	60,1%	59,4%	75,1%
INDICES DE LAS LINEAS RESPECTO DE LIMA				
1991 1/	1,0	0,9	0,9	0,7
1994 con renta imputada	1,0	1,0	1,0	0,7
1994 sin renta imputada	1,0	1,0	1,0	0,8

1/ No incluye renta imputada por uso de vivienda propia.

Otra forma de ver este problema es viendo el porcentaje del gasto de consumo que se destina a alimentos (que, como se ha señalado, es básico para el cálculo de la línea de pobreza). Este porcentaje muestra variaciones fuertes entre las regiones, pero más variable aún es su evolución en el tiempo. En 1991, este

porcentaje era en Lima de 53 por ciento, algo mayor en las demás zonas urbanas, y llegaba al 70 por ciento en la sierra rural.

Entre 1991 y 1994, este porcentaje sube significativamente en Lima hasta 61 por ciento, sobrepasando a las demás zonas urbanas en las que crece en menor proporción. Cabe señalar que este resultado es contraintuitivo: dada la Ley de Engel, lo que se espera es que cuando el ingreso de la población sube y la pobreza cae, como sucedió entre 1991 y 1994, este porcentaje se reduzca, y no aumente. Este resultado, sin embargo, no fue percibido en los datos procesados por Cuánto, debido a la inclusión de la renta imputada en 1994, que hizo que el porcentaje del gasto en alimentos permaneciera casi constante.

En la sierra rural sucede algo parecido: el porcentaje de gasto en alimentos se eleva en más de 5 puntos porcentuales, pero ello no se observa por la inclusión de la renta imputada. En la costa y sierra urbanas, se muestra un aumento pequeño en el porcentaje, pero al haberse incluido la renta imputada, se apreciaba una ligera caída, que habría sido consistente con el crecimiento económico.

Finalmente, una tercera forma de ver los problemas generados es mediante el análisis de la 'inflación implícita' en estos cálculos; es decir, la relación de precios que debería haber entre 1991 y 1994 si consideráramos que la canasta que define la pobreza debe ser la misma. Las cifras de Cuánto (con renta imputada para 1994) indican que la inflación implícita se encuentra entre 190 por ciento para Lima y 223 por ciento en las demás zonas urbanas (frente a 187 por ciento del IPC del INEI). Si no se considera la renta imputada (para poder comparar), la inflación implícita oscila entre 147 por ciento para Lima y 189 por ciento para la sierra urbana. Nótese que en la medida que la inflación implícita es más baja, también es más baja la línea de pobreza, y por lo tanto también es menor cualquier índice de pobreza. Sin embargo, las diferencias entre regiones no tienen mayor sustento desde el punto de vista de medición de la pobreza, y las diferencias con el IPC del INEI parecen excesivas.

2. Ajustando la línea mediante un índice de precios

Como se ha indicado, el método más directo para hacer una medición de la pobreza que sea comparable intertemporalmente es ajustar la canasta mediante un índice de precios. El problema es que la construcción de un índice de precios requiere de una canasta completamente definida, algo de lo que carecemos.

Hay en este caso varias opciones:

- a) utilizar la variación de precios de la canasta alimenticia, o
- b) utilizar el Índice de Precios al Consumidor⁹, o
- c) construir un índice de precios que considere la canasta alimenticia y el rubro 'otros', estimados con las ponderaciones de los pobres.

Utilizar sólo los precios de la canasta alimenticia para una canasta que tiene otros elementos no parece adecuado, y aplicar el IPC es aplicar un índice que es propio del consumo del conjunto de la población – y no sólo de los pobres – y que no guarda relación con una definición normativa de la pobreza. Por ello nos ha parecido preferible la tercera opción. El cálculo se realizó a partir de los índices de los nueve grandes grupos del consumo. En el Anexo 1 se presentan cuadros detallando los resultados para cada dominio y para los deciles relevantes.

Implícitamente, esta opción asume que la canasta 'completa' que define la pobreza está dada por la canasta alimenticia normativa más la cantidad de los otros componentes del consumo en los que efectivamente gastan aquellos que se encuentran en el umbral de sus necesidades alimenticias. Esto es compatible con la lógica del método de medición.

Lógicamente, además, debe tratarse de definiciones metodológicas del gasto de consumo que sean compatibles. Debido a los problemas con la renta imputada se ha optado por excluir este rubro del gasto, situación que dista de ser óptima pero que parece la mejor dentro del conjunto posible.

Los cálculos de las canastas por cada dominio se presentan en el Anexo 2. La comparación con las canastas de Cuánto para 1994 indican que el valor de la canasta de Lima sería sustancialmente mayor, y los valores de las canastas de las otras regiones serían ligeramente menores.

Los resultados para el porcentaje de pobres se muestran en el Cuadro 2. La variación total de la pobreza entre 1991 y 1994 bajo esta forma de medición no varía mucho: si la medición realizada por el Instituto Cuánto indicaba una reducción de la pobreza de 7 puntos porcentuales o 12,7 por ciento, la nueva medición arroja una reducción de 6,6 puntos porcentuales u 11,9 por ciento.

⁹ Este es el método actualmente utilizado en los Estados Unidos por el departamento de estadísticas de la seguridad social.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN DIFERENTES FORMAS DE ACTUALIZACIÓN DE CANASTA

	1991	1994		Variaciones 1991-1994			
		Según	Canasta	Según <i>I. Cuánto</i>		Canasta revalorizada	
		<i>I. Cuánto</i>	Revalorizada	Puntos porcentuales	Porcentaje	Puntos porcentuales	Porcentaje
Lima Metropolitana	47,6	37,6	45,1	-10,0	-21,0	-2,5	-5,2
Costa urbana	54,5	48,9	47,2	-5,6	-10,3	-7,3	-13,4
Costa rural		66,2	68,5				
Sierra urbana	53,4	41,6	38,0	-11,8	-22,1	-15,4	-28,8
Sierra rural	72,7	68,2	63,9	-4,5	-6,2	-8,8	-12,1
Selva urbana		38,8	48,8				
Selva rural		69,7	73,1				
DOMINIOS ENNIV 1991	55,2	48,2	48,6	-7,0	-12,7	-6,6	-11,9
NACIONAL		49,6	50,8				

Sin embargo, la variación por regiones encontrada es muy diferente. Si en Lima la pobreza caía en 10 puntos porcentuales, bajo la nueva medición cae en sólo 2,5 puntos porcentuales. Lima pasa, así, de ser una de las regiones con mayor reducción de la pobreza, a ser la de menor reducción de la misma. En todas las demás regiones, la reducción de la pobreza es entre 2 y 4 puntos porcentuales más.

Las mediciones del índice de pobreza FGT

En diversos trabajos se ha señalado, sin embargo, que la medición de la pobreza mediante el porcentaje de pobres no es suficiente, porque no toma en cuenta la profundidad de la pobreza.

Una medida que incluye la profundidad de la pobreza son los índices llamados FGT, que son las iniciales de quienes lo propusieron (Foster, Greer y Thorbecke). El índice FGT1 considera tanto el porcentaje de pobres como el porcentaje promedio que les falta para llegar a la línea de pobreza. El índice FGT2, adicionalmente, considera la desigualdad entre los pobres dándole un mayor peso a los más pobres, peso que es proporcional a la diferencia de su gasto con la línea de pobreza.

El Cuadro 3 muestra resultados de estos índices bajo la forma de cálculo señalada. Los resultados son

similares, aunque resalta que, a nivel agregado, el nuevo cálculo muestra una mayor reducción de estos índices de pobreza que la anteriormente obtenida, a diferencia de lo que sucede con el porcentaje de pobres. Esto se explica por la diferente evolución de la pobreza entre dominios: la mayor reducción de los índices en la zona rural y en las ciudades de provincias, que es donde a su vez la pobreza es más severa, generan este resultado.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA FGT ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN DIFERENTES FORMAS DE ACTUALIZACIÓN DE CANASTA

	1991	1994		Variaciones porcentuales	
		Según Canasta <i>I. Cuánto</i>	Según Canasta revalorizada	Según Canasta <i>I. Cuánto</i>	Según Canasta revalorizada
FGT 1					
Lima Metropolitana	0,15	0,11	0,14	-27,2	-6,8
Costa urbana	0,20	0,17	0,16	-13,5	-17,2
Costa rural		0,25	0,27		
Sierra urbana	0,21	0,15	0,13	-28,7	-37,8
Sierra rural	0,34	0,27	0,25	-20,0	-25,6
Selva urbana		0,13	0,17		
Selva rural		0,27	0,30		
DOMINIOS ENNIV 1991	0,21	0,17	0,17	-18,5	-19,1
NACIONAL		0,18	0,18		
FGT 2					
Lima Metropolitana	0,06	0,04	0,06	-35,9	-10,6
Costa urbana	0,09	0,08	0,08	-13,2	-16,3
Costa rural		0,12	0,14		
Sierra urbana	0,11	0,07	0,06	-37,1	-45,2
Sierra rural	0,19	0,14	0,13	-27,6	-32,4
Selva urbana		0,06	0,08		
Selva rural		0,14	0,16		
DOMINIOS ENNIV 1991	0,11	0,08	0,08	-23,9	-24,5
NACIONAL		0,08	0,09		

Interpretación

Estos cálculos pueden arrojar otras luces sobre la evolución de la pobreza en este período. Los datos anteriores indicaban que la pobreza se había reducido sustancialmente en Lima, que es la zona donde este problema tiene menor incidencia, y menos en las zonas rurales, donde la pobreza es más extendida y aguda.

La nueva información, sin embargo, indica todo lo contrario: la pobreza se ha reducido más en las zonas donde esta era mayor. Esto es consistente con la experiencia internacional y con lo que puede esperarse de las curvas de distribución de los ingresos: la reducción de la pobreza suele ser mayor cuando hay un mayor porcentaje de pobres, debido a que en esos casos hay una mayor concentración de la población con ingresos cercanos a la línea de pobreza que deja de ser pobre ante un crecimiento económico.

Esta información también es consistente con la expansión del gasto social en zonas rurales que habría habido entre 1991 y 1994, a partir de las obras y programas de FONCODES, así como por la construcción de carreteras.

La inexistencia de datos de producción o ingresos por departamentos o regiones del país impide una comparación directa entre estas variables y la evolución de la pobreza. Sin embargo, la nueva evolución sería consistente con un contexto de reformas en el cual el empleo en la industria y las instituciones estatales, concentradas en Lima, se habría visto negativamente afectado, al mismo tiempo que hay un crecimiento de los sectores primarios (pesquero, agropecuario, minero) que se ubican más en las provincias, razón por la que los avances respecto de la pobreza en éstas habría sido mayor.

3. Midiendo la pobreza por necesidades alimentarias

Una medición alternativa de la pobreza

Una alternativa a algunos de los problemas reseñados es la siguiente: calcular la pobreza a partir de comparar el gasto en alimentos con la canasta alimenticia, dejando de lado los demás gastos¹⁰.

Esta opción tiene algunas ventajas. La primera es que supera los problemas de pasar de la canasta alimenticia a la canasta total, y de la posible variación en el coeficiente respectivo. Evita los problemas de la medición del consumo de bienes duraderos. El ajuste de precios es también mucho más simple. Y tiene la ventaja de la simplicidad.

¹⁰ Este método es utilizado en BCR, op. cit.

Comparativamente, ambas mediciones parten de las necesidades alimenticias. La diferencia es que mientras el método de la 'línea total' considera las otras necesidades mediante un coeficiente calculado a partir del promedio de todo un grupo de hogares, el método de la 'línea alimentaria' se concentra en la necesidad nutricional, y no considera otras necesidades. Así, podría considerar como pobre a un hogar con altos ingresos pero que gasta mucho en cosas, no en comida.

Sin embargo, existe entre ambas opciones una diferencia que puede reflejar cuestiones de orden conceptual y no sólo de carácter empírico. Esta se refiere a cómo entender la pobreza. Una posibilidad es entenderla como la satisfacción efectiva de necesidades básicas, en cuyo caso el método señalado mide efectivamente la satisfacción de una necesidad que puede considerarse la 'más básica' de todas: la nutrición¹¹.

Otra forma de entender la pobreza es como la posibilidad de ejercer derechos sobre una canasta que satisfaga esas necesidades, más allá de que esos derechos sean efectivamente ejercidos o no. En este caso, que una persona esté desnutrida no implica necesariamente que se le considere pobre, dado que puede suceder que tenga los medios necesarios para estar bien nutrido pero decida no hacerlo. Lógicamente, este enfoque requiere necesariamente una forma de aproximación integral al problema de la pobreza y las necesidades, y no un enfoque que considere individualmente estas necesidades.

Por un lado, este último enfoque parece ser más comprensivo, en el sentido que mantiene un nivel de libertad en el individuo del que la sociedad no se hace responsable. Sin embargo, puede considerarse que el hogar que, teniendo la capacidad económica, no cubre sus necesidades nutricionales, se debe a 'ignorancia' y no a 'elección'. En este caso, la medición por el lado de la canasta nutricional estaría siempre reflejando un problema de pobreza: aunque ésta no sea causada por un problema de ingresos sino que puede tener otras causas (educación), ello no es óbice para considerar que el hogar sufre una privación.

En cuanto a los procedimientos de medición, es interesante anotar que la propia consideración del coeficiente a en el cálculo de la línea total tiene el mismo problema, con la diferencia que se hace para un grupo y no por individuo (el método de la 'canasta alimentaria' es equivalente al método de la línea total considerando que cada hogar tiene su propio coeficiente a igual a gastos totales/gastos alimentarios). Así, si el grupo considerado como referencia para la definición del coeficiente a tiene un gasto superfluo importante, ello sobrevalorará la línea de pobreza, sucediendo lo contrario si no realiza los gastos que se requieren para cubrir necesidades diferentes a la nutricional (caso de luz y el agua en las zonas rurales).

¹¹ Mantiene, sin embargo, el problema de considerar una canasta de alimentos fija, que incluye implícitamente no sólo la necesidad nutricional sino también otras necesidades.

Dado que la diferencia implícita se debe a que los coeficientes a se consideran grupalmente en el primer caso e individualmente en el otro, y dado que el grupo a considerar debe ser uno cercano a la línea de pobreza, las diferencias no deberían ser muy significativas.

En la comparación intertemporal, el método de la ‘línea alimentaria’ asume implícitamente que el coeficiente a puede variar en el tiempo, lo que podría responder a la inclusión de nuevas necesidades, a cambios en los precios relativos o a cambios en los bienes que permiten cubrir las necesidades.

En efecto, el supuesto que está detrás de la utilización del coeficiente a en el método de la ‘línea total’ es que, aquellos hogares que están cerca de cubrir sus necesidades alimenticias, también están en la misma situación respecto de sus necesidades no alimenticias. Es decir, sus gastos no alimentarios son también los que permiten cubrir sus necesidades no alimenticias sin que haya exceso. Si dicho supuesto se cumple, se debe cumplir en todo momento del tiempo, y por lo tanto las variaciones en el coeficiente corresponderían a variaciones en el valor de los bienes que permiten cubrir las necesidades.

Alternativamente, puede entenderse que la medición bajo la ‘línea alimentaria’ está midiendo la pobreza respecto de una sola necesidad, la nutricional, necesidad que constituye actualmente el principal problema social en el Perú con la mitad de los niños en situación de desnutrición crónica¹².

Los problemas en la comparación intertemporal bajo este método

Bajo este método alternativo de medición de la pobreza, se mantiene un problema para la comparación intertemporal, que es el de los precios. Ello porque incluso la canasta de alimentos no es sino una forma – entre varias posibles – de resolver el problema de las necesidades nutricionales en el cual el ajuste entre valores normativos y gustos de la población está resuelto de una manera ad-hoc. En otras palabras, la determinación de la canasta de alimentos utiliza simultáneamente dos tipos de criterios – contenido nutricional y consumo real de la población – sin que la combinación entre ambas responda a métodos numéricos establecidos con anterioridad.

Dado que existe una cierta diferencia entre la composición real de consumo de alimentos de los pobres y esta canasta alimentaria normativa, se pueden generar brechas entre el índice de precios que afecta a ambos en el Perú. Entre 1991 y 1994, mientras la inflación de la canasta alimentaria normativa fue de 187,1 por ciento, la inflación alimentaria medida por el INEI fue de 158,2 por ciento. Está pendiente la tarea de medir la inflación de la canasta de alimentos de los pobres, tarea cuya importancia se verá más adelante.

¹² Según el censo de talla en escolares de primer grado de 6 a 9 años llevado a cabo en diciembre de 1993.

Los resultados del porcentaje de pobres

En base a la metodología indicada de la canasta alimenticia, se ha calculado nuevamente los porcentajes de personas pobres para 1991 y 1994, cifras que se detallan en el Cuadro 4. Este cálculo se ha hecho considerando las dos opciones para la variación de precios de los alimentos planteadas en el acápite anterior.

Así, en un caso se ha mantenido la canasta alimenticia planteada por el Instituto Cuánto que ha servido de base para las estimaciones de pobreza para 1991 y 1994¹³, mientras que en el otro se ha aplicado el IPC para alimentos del INEI (ver detalles en Anexo 3).

Tal como se presumía, los resultados obtenidos para 1991 con el método de la ‘canasta global’ y con el método de la ‘canasta alimenticia’ son muy parecidos: en todas las regiones la diferencia en el porcentaje de pobres es menor a un punto porcentual, y en promedio es de menos de medio punto porcentual¹⁴.

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES ENTRE 1991 Y 1994 SEGÚN CANASTA TOTAL Y ALIMENTARIA

	1991		1994		
	Según consumo total	Según alimentos	Según consumo total	Según alimentos 1/	Según alimentos 2/
Lima Metropolitana	47,6	48,3	37,6	59,6	49,4
Costa urbana	54,5	55,2	48,9	59,6	51,4
Costa rural					
Sierra urbana	53,4	54,3	41,6	52,0	38,9
Sierra rural	72,7	71,7	68,2	69,6	57,5
Selva urbana					
Selva rural					
DOMINIOS ENNIV 1991	55,2	55,6	48,2	60,5	49,7
NACIONAL			49,6	60,8	

1/ Actualizada según los precios de la canasta de alimentos.

2/ Actualizada según el IPC de alimentos del INEI.

¹³ La canasta propuesta en 1994 difirió ligeramente de la utilizada originalmente para 1991, razón por la cual se recalcularon los indicadores de pobreza para 1991 con esta nueva línea.

¹⁴ La metodología aplicada considera la existencia de diferentes líneas de pobreza por dominios. Los datos nacionales resultan de un promedio ponderado de los indicadores por dominio.

Para 1994, las diferencias entre medir la pobreza con la canasta total y medirla sólo con la canasta alimenticia sí resultan significativas. Si consideramos la canasta normativa como fija, el porcentaje de pobres a nivel nacional varía de 50 a 61 por ciento, lo que representa una diferencia de 2 600 00 personas. Si consideramos la inflación del INEI, el porcentaje de pobres aumenta en sólo 1,5 puntos porcentuales.

Las diferencias son significativas en Lima bajo los dos métodos alternativos, donde el porcentaje de pobres calculado bajo el método de la 'línea de consumo total' es de 38 por ciento, pero alcanza el 60 por ciento con el método de la 'canasta alimentaria fija' y 49 por ciento si ajustamos la canasta alimentaria por el IPC respectivo. En las otras áreas urbanas, las diferencias son de alrededor de 10 puntos porcentuales si medimos por la canasta normativa, pero casi nulas si se ajusta la canasta alimentaria con el IPC del rubro. En cambio, en la sierra y selva rural las diferencias son menores a un punto porcentual manteniendo los precios de la canasta normativa.

Esto se debería al problema mencionado de la valoración de las viviendas, problema que se habría dado principalmente en Lima y las zonas urbanas, que es donde el mercado inmobiliario se ha dinamizado más y donde este rubro tiene mayor importancia dentro del consumo total.

También guarda relación con la evolución señalada del porcentaje de gasto en alimentos del estrato de referencia. El aumento de este porcentaje entre 1991 y 1994 en Lima tiende, como se ha señalado, a reducir la línea de pobreza, y por lo tanto el número de pobres, resultado que contradice la Ley de Engel.

Es importante también anotar que uno de estos resultados arroja una variación de la pobreza de signo distinto al previamente encontrado: mientras el método de la 'línea total' muestra una reducción significativa de la pobreza de 7 puntos porcentuales (ver fila 'Dominios Enniv 91'), el método de la 'línea alimentaria' manteniendo la misma canasta, muestra un aumento de 5 puntos porcentuales.

Las mediciones del índice de pobreza FGT

El estimado de estos índices de pobreza para ambos métodos de cálculo se muestra en el Anexo 4. Para 1991, de igual manera que en el caso anterior, las diferencias entre ambos métodos de medición no resultan significativas, encontrándose alrededor de un punto porcentual. Para 1994, sin embargo, también se encuentran diferencias significativas, que indican una evolución diferente de la pobreza. La dirección de los cambios es similar a la anteriormente señalada para el porcentaje de pobres.

También en este caso, las principales diferencias entre los dos métodos de medición se encuentran en Lima. Por ejemplo, el índice FGT2 para Lima mediante el método de la línea alimentaria es el doble del

calculado mediante el método de la línea total. En las demás ciudades y en las zonas rurales las diferencias son bastante menores.

4. Conclusiones

La medición de la pobreza guarda gran importancia para la aplicación de políticas adecuadas que permitan combatirla. A pesar de ello, es una tarea no exenta de dificultades metodológicas. Los problemas en la medición de la pobreza se agudizan cuando se trata de comparaciones intertemporales.

Este trabajo desarrolla una metodología más adecuada para la comparación intertemporal de la pobreza, a partir de actualizar la línea de pobreza con un índice de precios que se aproxime lo más posible a la canasta mínima.

Los resultados globales indican - en el caso del periodo 1991-1994 - que la pobreza se ha reducido en un monto similar a los estimados realizados por el Instituto Cuánto, pero que la composición de esa reducción entre dominios es muy distinta a la encontrada anteriormente. Así, se encuentra que esa disminución ha sido elevada en la sierra rural y menor en Lima.

Adicionalmente, se explora una metodología alternativa, dirigida exclusivamente a medir la capacidad de acceder a una canasta nutricional. En este caso, se observa que el índice de precios de esta canasta nutricional se ha elevado muy por encima de la inflación medida por el IPC del INEI. La utilización de este índice para actualizar el cálculo de la canasta alimentaria indica un fuerte aumento de la pobreza. Se ha buscado aproximarse al potencial problema de sobreestimación que puede tener esta medida, si consideramos que la definición de tal canasta no resulta de una metodología replicable. Una corrección de la canasta alimentaria con el IPC de alimentos indica resultados muy similares a los de la corrección de la canasta global con el IPC construido por nosotros.

Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1990), “La Pobreza extrema y los programas de asistencia directa”, Departamento de Estudios del Sector Social, mimeo.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1994) “Estrategias de alivio de la pobreza”, Departamento de Estudios del Sector Social, 1994.

GLEWWE, P. (1987) “La distribución del bienestar en el Perú 1985–86”, Living Standards Measurement Study N° 42, Banco Mundial.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (1993) “La magnitud de la pobreza en Lima en 1991”, Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales, noviembre de 1993, mimeo.

ORSHANSKY, M. (1965) “Counting the poor: another look at the poverty profile”. En Social Security Bulletin, vol. 28.

RAVALLION, M. y BIDANI, B. (1996) “How robust is a poverty profile?”, en The World Bank Economic Review, vol.8 N° 1.

SLESNICK, D. (1993) “Gaining ground: poverty in the postwar United States”. En Journal of Political Economy, N° 1 vol. 101, febrero.

YAMADA, G. y RUIZ, J.L. (1996) “Estabilización, reformas y recuperación económica en el Perú 1991 – 1994 y sus efectos en los gastos, ingresos y pobreza familiar ”, mimeo, CIUP.

Anexo 1
CÁLCULO DE INFLACIÓN POR ESTRATOS 1/
(período: octubre 1991-junio 1994)

	LIMA METROPOLITANA			COSTA URBANA			SIERRA URBANA			SIERRA RURAL		
	Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>		Inflación	<u>Diferencias con</u>	
		INEI	Promedio		INEI	Promedio		INEI	Promedio		INEI	Promedio
IPC Total												
Promedio	161.4%	2.6%	0.0%	157.9%	-0.8%	0.0%	157.4%	-1.3%	0.0%	153.3%	-5.5%	0.0%
Decil 1	155.7%	-3.0%	-5.6%	155.0%	-3.4%	-2.6%	154.7%	-4.1%	-2.7%	152.7%	-6.1%	-0.6%
Decil de referencia 2/	156.1%	-2.7%	-5.3%	157.0%	-1.5%	-0.6%	157.4%	-1.4%	-0.1%	153.1%	-5.6%	-0.2%
Deciles 1 a decil de referencia	155.9%	-2.8%	-5.4%	156.7%	-2.1%	-1.3%	156.5%	-2.3%	-1.0%	153.2%	-5.5%	-0.1%
Decil 10	161.7%	2.9%	0.3%	160.0%	1.5%	2.4%	157.9%	-0.8%	0.5%	153.4%	-5.3%	0.1%
IPC Excepto Alimentos												
Promedio	167.1%	8.96%	0.0%	161.8%	3.6%	0.0%	160.9%	2.7%	0.0%	151.5%	-6.7%	0.0%
Decil 1	158.2%	0.01%	-8.9%	157.6%	-0.6%	-4.2%	155.7%	-2.5%	-5.1%	147.8%	-10.3%	-3.6%
Decil de referencia 2/	158.2%	0.00%	-9.0%	162.0%	3.7%	0.1%	161.2%	3.0%	0.3%	150.6%	-7.6%	-0.8%
Deciles 1 a decil de referencia	158.0%	-0.15%	-9.1%	160.7%	2.5%	-1.1%	159.8%	1.6%	-1.1%	150.7%	-7.5%	-0.8%
Decil 10	165.1%	6.93%	-2.0%	164.0%	6.3%	2.7%	160.6%	2.5%	-0.2%	152.3%	-5.9%	0.8%

1/ Calculado en base a índices por grandes grupos del INEI y ponderaciones de la ENNIV.

2/ Decil 4 para Lima Metropolitana, decil 5 para costa y sierra urbana, decil 7 para sierra rural.

Memo:

inflación pobreza de Cuánto	187.1%
inflación INEI	158.8%
inflación INEI sin alimentos	158.2%

Anexo 2
LÍNEAS DE POBREZA PARA 1994 MANTENIENDO LA CANASTA DE 1991
(en nuevos soles de Lima Metropolitana anuales per cápita)

	CANASTA BASE 1991			CANASTA CUÁNTO 1994		DIFERENCIA PORCENTUAL Base 1991-Cuánto
	Canasta 1991 1/	Inflación canasta	A precios 1994 1/	Con renta imputada	Sin renta imputada	
Lima Metropolitana	600	173,5%	1.642	1.741	1.483	10,7%
Costa urbana	533	176,9%	1.477	1.723	1.517	-2,6%
Sierra urbana	514	175,7%	1.418	1.663	1.485	-4,5%
Sierra rural	414	176,0%	1.142	1.245	1.175	-2,8%

1/ No incluye renta imputada por uso de vivienda propia.

Anexo 3
COMPARACIÓN DE CANASTAS ALIMENTARIAS 1991 Y 1994

	<u>CANASTA ALIMENTARIA CUÁNTO</u>			Inflación		<u>CANASTA 1994 ACTUALIZANDO 1991</u>	
	1991 (en soles)	1994 (en soles)	Inflación Implícita	Calculada con pesos ENNIV	INEI	<u>CON IPC DE ALIMENTOS 1/</u> Valor	Difer. con Cuánto
Lima Metropolitana	317	911	187,1%	159%	154%	806	-11,5%
Costa urbana	317	911	187,1%	160%	154%	806	-11,5%
Sierra urbana	288	883	206,5%	160%	154%	732	-17,1%
Sierra rural	288	883	206,5%	162%	154%	732	-17,1%

1/ Se refiere al IPC de alimentos del INEI para Lima (158,2%).

Anexo 4
EVOLUCIÓN DE LOS INDICES DE POBREZA FGT ENTRE 1991 Y 1994
SEGÚN CANASTA TOTAL Y DE ALIMENTOS

	1991				1994					
	FGT1		FGT2		FGT1			FGT2		
	Consumo Total	Consumo Alimentos	Consumo Total	Consumo Alimentos	Consumo Total	Consumo Alimentos 1/	Consumo Alimentos 2/	Consumo Total	Consumo Alimentos 1/	Consumo Alimentos 2/
Lima Metropolitana	0,15	0,14	0,06	0,06	0,11	0,19	0,15	0,04	0,08	0,0614
Costa urbana	0,20	0,18	0,09	0,08	0,17	0,21	0,18	0,08	0,10	0,0802
Costa rural					0,25	0,24		0,12	0,11	
Sierra urbana	0,21	0,20	0,11	0,10	0,15	0,18	0,13	0,07	0,09	0,0607
Sierra rural	0,34	0,32	0,19	0,18	0,27	0,29	0,22	0,14	0,16	0,1137
Selva urbana					0,13	0,16		0,06	0,07	
Selva rural					0,27	0,29		0,14	0,15	
Dominios Enniv 1991	0,21	0,20	0,11	0,10	0,17	0,22	0,17	0,08	0,11	0,08
Nacional					0,18	0,22		0,08	0,11	

1/ Actualizado según los precios de la canasta alimentaria.

2/ Actualizado según el IPC de alimentos del INEI.

INDICADORES DE FOCALIZACIÓN: PERÚ 1994

Pedro Francke B. y Andrés Medina A.

1. Consideraciones generales

La pobreza constituye una problemática que ha suscitado – y suscita – importantes controversias, debiendo indicarse que en general la discusión sobre los aspectos conceptuales de la ‘noción nivel de vida’ que subyace al concepto de pobreza ha sido soslayada en nuestro país. En relación a la conceptualización de la pobreza existen diversos enfoques: algunos la consideran como la no satisfacción de necesidades básicas, otros como la falta de derechos sobre un determinado conjunto de bienes que permita a las personas desarrollar plenamente sus capacidades y por tanto participar en la sociedad.

Trascendiendo el debate teórico, la sociedad moderna considera que debe realizar una acción especial para que, quienes se encuentran en una situación de pobreza, puedan aliviar y/o superar dicha condición. La política de superación de la pobreza ha ido adquiriendo, por ende, una importancia cada vez mayor al interior de las políticas sociales, al punto que en algunos casos tiende a confundirse con ella (Aedo y Larrañaga, 1993).

La existencia de un determinado grupo social que, por ser pobre, merece una atención especial de la sociedad y el Estado, ha determinado una mayor preocupación respecto a cómo hacer para que la acción social del Estado efectivamente se concentre en ellos y no se ‘filtre’ hacia otros grupos sociales que se considera no ameritan ser receptores de estos beneficios. Esta concentración – selectividad explícita – de los programas sociales es lo que denominamos ‘focalización’.

La principal razón para considerar a la focalización en el diseño de algunos programas sociales es la de eficiencia. Dado que los recursos disponibles son escasos, en la medida que la focalización logre que los programas sociales beneficien en mayor proporción a los más pobres sin pérdida de eficacia, la eficiencia del gasto con relación a cualquier objetivo planteado en dichos programas respecto de la pobreza será mayor.

Existen diversos mecanismos de focalización. Aunque lo óptimo sería un sistema que verifique directamente la situación de pobreza de los hogares mediante la medición de las variables de ingreso, consumo u otras, existen problemas de información que dificultan este tipo de políticas. Estos problemas de información se refieren al costo de obtener la información y a la confiabilidad de la misma, dada la existencia de incentivos para adscribirse como beneficiario de un programa determinado – ‘riesgo moral’-. También existen restricciones institucionales y de política económica.

En la medida que se presentan estas restricciones, se utilizan dos mecanismos alternativos de focalización: por indicadores socio-económicos o por autoselección ^{1/}.

En el mecanismo por indicadores socio-económicos, los programas son contingentes a determinadas características de la población que se encuentran correlacionadas con las carencias que el programa social intenta resolver. A la vez, existen dos tipos de focalización al interior de este mecanismo, los cuales pueden ser complementarios: según la ubicación geográfica o las características socio-económicas de los hogares (Francke y Guabloche, 1995). Cabe indicar que la consideración exclusiva de la ‘focalización geográfica’ supone que la diferenciación entre unidades territoriales es mayor que la que existe al interior de éstas.

El mecanismo de autoselección se refiere a aquella política en la cual no se establece condiciones para acceder a un determinado programa, sino que siendo éste de libre acceso, los costos de oportunidad implícitos asociados a la participación determinan que quienes demanden el programa sean precisamente los miembros del grupo objetivo. Por cierto, existe el riesgo que los costos de oportunidad no sean bajos – como se supone – para la población objetivo (Lipton y Ravallion, 1993), en cuyo caso los beneficios percibidos por los pobres pueden reducirse significativamente.

La evaluación del nivel de focalización alcanzado por un programa social, sea éste real o hipotético, suele hacerse en relación a los llamados ‘errores de focalización’ (Grosh, 1995). Estos errores son de dos tipos: el llamado error ‘tipo I’ o de ‘subcobertura’ corresponde a la clasificación incorrecta de una persona que es pobre como no pobre. Consiste, por ello, en dejar fuera de un programa social a quienes sí conforman su población objetivo. El error ‘tipo II’ o de ‘filtración’ se define como la clasificación incorrecta de una persona no pobre como pobre: son los que resultan beneficiados aunque, de acuerdo a la definición de la población objetivo, no deberían serlo. Si se asigna un mayor énfasis a un ataque masivo a la pobreza, debería priorizarse la minimización del error tipo I; si lo que prima es la restricción presupuestal, reducir el error tipo II sería lo más importante. En Cornia y Stewart (1995) puede verse un debate sobre la forma de evaluar ambos errores.

El documento que se presenta a discusión avanza en la elaboración de indicadores de focalización que busquen precisar los grupos sociales en los cuales es más eficiente una inversión en reducir la pobreza. Se inscribe en la línea de trabajo iniciada en el Perú por Francke y Guabloche (1995), aplicándose la metodología desarrollada por Kakwani (1990) para obtener indicadores de focalización. Estos indicadores reflejan el impacto relativo sobre la pobreza de un nuevo sol gastado en programas sociales, es decir, el

^{1/} Existen diversas tipologías de los mecanismos de focalización, tema sobre el cual no existe consenso en la literatura (ver Grosh 1994)

impacto marginal de los mismos, y por lo tanto se enmarcan en una situación en la cual prima la restricción presupuestal (dado que no puede evaluarse la subcobertura de un gasto marginal). Se asocian a una minimización de los errores tipo II; sin embargo, el avance consiste en que toman en consideración no solamente la proporción de pobres dentro de la población elegida, sino también qué tan pobres son esos pobres, minimizando indicadores de pobreza más comprensivos que el del porcentaje de pobres.

La literatura ha criticado este indicador de porcentaje de pobres, debido a que no considera la profundidad de la pobreza, ni la distribución entre los pobres. Si todos los pobres mejoran sus ingresos pero sin que ninguno cruce la línea de pobreza, aunque es evidente que la pobreza se reduce, aunque la medida de porcentaje de pobres no se altere. Algo similar puede decirse si ocurre una redistribución de los menos pobres a los más pobres. Dada la existencia de índices de pobreza que superan estos problemas, los indicadores de focalización calculados en el presente trabajo tienen la virtud de reflejar el grado en el que los programas sociales enfocados a determinados grupos sociales logran reducir dichos índices.

Hay que alertar, sin embargo, que si bien la focalización coadyuva al logro de un mayor impacto – por ejemplo, una mayor reducción de los niveles de pobreza – para un nivel dado de recursos, o alternativamente, a alcanzar objetivos determinados a un menor costo, presenta limitaciones o riesgos. Así, se observa costos administrativos asociados a la focalización, los cuales son mayores a mayor grado de precisión exigida al sistema; puede generar incentivos perversos y se enfrenta restricciones institucionales y de economía política (Besley y Kanbur, 1990; Lipton y Ravallion, 1993; Sen 1995).

Estas consideraciones han llevado a que se plantee que si existen significativos costos de focalización, la aceptación de ‘filtraciones’ o ‘cobertura incompleta’ dentro de una estrategia destinada a reducir dichos costos puede permitir obtener un mayor impacto sobre los niveles de pobreza dado un presupuesto (Lipton y Ravallion, 1993). Debido a ello, no se puede sostener que la política más costo-efectiva implique los menores ‘errores de focalización’; por el contrario, se considera que debe existir un nivel de focalización óptimo en el cual los beneficios netos de la misma, descontando los costos señalados, sean máximos.

2. Aspectos metodológicos

Este acápite se sustenta en los aspectos desarrollados por Kakwani (1990). Así, si se define p como el porcentaje de la población total con un nivel de gastos ^{1/} menor o igual que x , $L(p)$ como el porcentaje del

^{2/} La siguiente metodología puede aplicarse por igual para gastos, ingresos u otro indicador que se considere representativo del nivel de bienestar de los hogares. En lo que sigue hablaremos de gastos en tanto la metodología vigente de medición de la pobreza en el Perú utiliza el gasto en consumo per cápita.

gasto total que corresponde a dicho segmento de población, y μ como el nivel gastos promedio, la curva de Lorenz representa la relación entre p y $L(p)$.

$$p = \int_0^x f(g)dg \dots\dots\dots(1)$$

$$L(p) = (1/m) \int_0^x gf(g)dg \dots\dots\dots(2)$$

Donde $f(g)$ corresponde a la función de densidad de gastos, es decir, equivale al porcentaje de personas que tienen un gasto ‘ g ’.

Si el gasto de cada una de las personas se incrementa en un monto β fijo, ello se traduce en un aumento del gasto promedio y una reducción de la desigualdad correspondiente. Esto último se debe a que, dado el incremento en un monto fijo de los gastos individuales, éste representará un porcentaje mayor para las personas de menores ingresos. En este caso, la nueva curva de Lorenz se puede expresar como:

$$L^*(p) = L(p) + \frac{\beta}{\beta + m} [p - L(p)] \dots\dots\dots(3)$$

Donde μ corresponde al nivel de gastos promedio. En general, si la curva de Lorenz se traslada de la siguiente forma:

$$L^*(p) = L(p) - \alpha [p - L(p)] \dots\dots\dots(4)$$

Se muestra que α es equivalente al cambio proporcional del coeficiente Gini. Si $\alpha > 0$, entonces la curva de Lorenz se desplaza hacia abajo – lo que se traduce en un mayor grado de desigualdad –. A modo de ejemplo, si $\alpha = 0,02$, el coeficiente de Gini ha aumentado en 2 por ciento.

De la ecuación (3) se tiene que el coeficiente de Gini de la distribución relativa de gastos ha disminuido en $(\beta/\beta + \mu_i)$ por ciento y que el nivel de gastos promedio ha aumentado en un monto β .

Por otro lado, las medidas de pobreza que satisfacen la propiedad de ser aditivo-separables (‘decomposable’ en inglés) – es decir, que pueden expresarse como la suma ponderada de las medidas de pobreza para los subgrupos de la población, siendo las ponderaciones los porcentajes de la población de

cada subgrupo – se definen como:

$$q = \sum_{i=1}^m f_i q_i \dots \dots \dots (5)$$

Donde Θ_i corresponde a la medida de pobreza del subgrupo i , y f_i representa el porcentaje de población de dicho subgrupo respecto a la población total. Para obtener las elasticidades de la pobreza respecto del crecimiento, se diferencia la ecuación (5) respecto al nivel de gastos promedio del subgrupo i y se realizan las operaciones correspondientes, obteniéndose la siguiente expresión:

$$h_{q_i} = \frac{q_i f_i}{q} h_{q_i} \dots \dots \dots (6)$$

$$h_{q_i} = \frac{\partial q_i}{\partial m_i} \frac{m_i}{q_i} \dots \dots \dots (6.1)$$

$$h_{q_i} = \frac{\partial q}{\partial m_i} \frac{m_i}{q} \dots \dots \dots (6.2)$$

La ecuación (6.1) representa la elasticidad de las estadísticas de pobreza del subgrupo de población i respecto al nivel de gastos promedio del referido subgrupo; es decir, por ejemplo, en qué porcentaje cambia la pobreza en Lima si aumenta el gasto promedio en Lima en 1 por ciento. La ecuación (6.2) indica la elasticidad de las estadísticas de pobreza de toda la población respecto a los gastos promedio del subgrupo i ; en nuestro ejemplo, en qué porcentaje cambia la pobreza nacional si aumenta el gasto promedio en Lima en 1 por ciento. La ecuación (6) muestra que la elasticidad de la pobreza nacional respecto de los gastos promedio de un subgrupo es directamente proporcional a la elasticidad pobreza-gastos en ese subgrupo, al porcentaje de la población que reside en el mismo, y a la razón entre la medida de pobreza de ese subgrupo y la nacional.

$$h_q = \sum_{i=1}^m \frac{q_i f_i}{q} h_{q_i} = \sum_{i=1}^m h_{q_i} \dots \dots \dots (7)$$

Asimismo, se tiene que:

La ecuación (7) representa la elasticidad total de la medida de pobreza nacional respecto al nivel de gastos promedio de los diversos subgrupos en que se divide el país. De acuerdo a Kakwani, esta expresión muestra los efectos de las tasas de crecimiento de los diversos subgrupos de población sobre la estadística de

pobreza agregada.

De otro lado, el crecimiento económico puede tener efectos diferenciados sobre los diversos subgrupos de población, alterando así la distribución del ingreso. Para evaluar este efecto es necesario suponer un determinado patrón de cambio en la distribución, que en este caso se asume es de la forma descrita por la ecuación (4).

En términos generales, si se diferencia la ecuación (5) respecto al coeficiente de Gini del subgrupo i se obtiene la siguiente ecuación:

$$e_{q_i^*} = \frac{q_i f_i}{q} e_{q_i} \dots \dots \dots (8)$$

$$e_{q_i} = \frac{\partial q_i}{\partial G_i} \frac{G_i}{q_i} \dots \dots \dots (8.1)$$

$$e_{q_i^*} = \frac{\partial q}{\partial G_i} \frac{G_i}{q} \dots \dots \dots (8.2)$$

Las ecuaciones (8.1) y (8.2), análogas a las ecuaciones (6.1) y (6.2), representan las elasticidades de las estadísticas de pobreza del subgrupo de población i y agregada respecto al coeficiente de Gini del referido subgrupo, respectivamente. La ecuación (8) muestra que, al igual que para las elasticidades pobreza-crecimiento, la elasticidad de la pobreza nacional respecto del cambio en la desigualdad en un subgrupo, depende en forma directa de la elasticidad pobreza-desigualdad del subgrupo, del porcentaje de la población que existe en el mismo, y de la razón entre la pobreza del subgrupo y la pobreza nacional.

En el caso de que existan al mismo tiempo cambios en el gasto promedio y en la distribución, el cambio proporcional en la estadística de pobreza del subgrupo de población i se puede expresar como:

$$\frac{d q_i}{q_i} = h_{q_i} \frac{d m_i}{m_i} + e_{q_i} \frac{d G_i}{G_i} \dots \dots \dots (9)$$

De las ecuaciones (5), (6), (8) y (9) se obtiene la siguiente expresión:

$$\frac{dq}{q} = \sum_{i=1}^m h_{q_i} \frac{dm_i}{m_i} + \sum_{i=1}^m e_{q_i} \frac{dG_i}{G_i} \dots\dots\dots(10)$$

La ecuación (10) indica que el cambio en la medida de pobreza nacional es igual a la suma de las variaciones generadas en cada subgrupo debido al cambio en el gasto y al cambio en la distribución en su interior.

Si el gasto de cada una de las personas pertenecientes a un subgrupo de población i se incrementa en un monto β , se planteó que el Gini de la distribución relativa de gastos del subgrupo disminuye en $(\beta/\beta + \mu_i)$ por ciento y que el nivel de gastos promedio aumenta en un monto β . A partir de la ecuación (9), ello se expresa como:

$$\frac{dq_i}{q_i} = h_{q_i} \frac{\beta}{m_i} - e_{q_i} \frac{\beta}{\beta + m_i} \dots\dots\dots(11)$$

De las ecuaciones (5) y (10) se obtiene la siguiente expresión:

$$\frac{dq}{q} = \frac{f_i q_i \beta}{q} \left[\frac{h_{q_i}}{m_i} - \frac{e_{q_i}}{\beta + m_i} \right] \dots\dots\dots(12)$$

Tal como lo señala Kakwani, la ecuación (12) muestra cómo se ve afectada la medida de pobreza agregada – en términos proporcionales – cuando el gasto de cada una de las personas de un subgrupo de población i se incrementa en un monto determinado. De esta forma, se puede construir un indicador de focalización de forma tal de maximizar el porcentaje de reducción de los niveles de pobreza.

Los beneficios de la focalización en términos de la reducción de los niveles de pobreza deben ser comparados con los costos de la misma, que corresponden al producto del porcentaje de la población beneficiaria (f_i)^{3/} y el monto de la transferencia por persona perteneciente al subgrupo i (β). Para ello, se divide la ecuación (12) entre $f_i \beta$. Además, la metodología propuesta por Kakwani considera montos marginales en el presupuesto de los programas de reducción de la pobreza, por lo que, suponiendo que β

^{3/} Normalizando la población a 1.

es pequeño, se obtiene la siguiente expresión:

$$k_i = - \frac{q_i}{q m_i} [h_{q_i} - e_{q_i}] \dots \dots \dots (13)$$

Kakwani plantea que la ecuación (13) provee una base cuantitativa para la asignación de recursos del presupuesto de los programas de alivio/reducción de la pobreza a diversos subgrupos de población. Asimismo, plantea que k_i puede ser concebido como el beneficio marginal de una reducción en los niveles de pobreza agregada cuando una unidad monetaria se transfiere al subgrupo de población i . Si $k_i > k_j$, dado el gasto de una unidad monetaria, la reducción proporcional en los niveles de pobreza será mayor para el subgrupo i que para el j .

A nivel de la población total, el indicador de focalización se define como:

$$k = - \frac{1}{u} [h_q - e_q] \dots \dots \dots (14)$$

Esta expresión se interpreta como la reducción proporcional en los niveles de pobreza agregada cuando una unidad monetaria es orientada a la población total, es decir, una política no focalizada. De esta forma, el autor propone un indicador de focalización normalizado, el cual viene dado por la siguiente expresión:

$$k_i^* = \frac{k_i}{k} \dots \dots \dots (15)$$

El valor que adopta el indicador normalizado es 0 (cero) cuando la transferencia al subgrupo de población i no se traduce en una reducción de los niveles de pobreza – o, en otras palabras, el referido subgrupo está conformado exclusivamente por no pobres –; asciende a 1 cuando la transferencia se traduce en una reducción de los niveles de pobreza igual que si se hubiera llevado a cabo una política no focalizada, y asume su máximo valor cuando todos los pobres se encuentran comprendidos en el subgrupo considerado prioritario. Kakwani considera que un subgrupo i será considerado como un ‘buen grupo objetivo’ si el valor del indicador de focalización es mayor que la unidad.

Cabe anotar una observación a la metodología desarrollada por este autor. Ella se refiere a la consideración de cambios marginales del presupuesto de los programas de alivio o reducción de la pobreza, cuando lo que se desea, por el contrario, es obtener variaciones no marginales de la situación de pobreza. Esto puede dar

lugar a situaciones en que el indicador de focalización puede alcanzar su máximo valor – es decir, traducirse en una mayor reducción proporcional de los niveles de pobreza agregado respecto a diversas alternativas dadas por subgrupos de población diferentes –, aun cuando la cobertura de población sea comparativamente baja.

La implicancia práctica es que se identifica un solo subgrupo al que debería canalizarse las transferencias, en la medida que así se obtiene un mayor impacto sobre la reducción de los niveles de pobreza, excluyendo a otros subgrupos pobres de población.

Estos probables resultados se explicarían por la consideración de marginalidad en la derivación del indicador de focalización. En tal sentido, una mejora al esquema propuesto por Kakwani – actualmente considerada – es establecer un ‘ordenamiento’ decreciente de indicadores de forma de estimar montos presupuestales asociados, y así ‘atender’ a los subgrupos prioritarios que presentan los mayores indicadores.

Una observación adicional es la referida a la sensibilidad del indicador respecto a la medida de pobreza elegida. Kakwani sostiene que ello es básicamente una cuestión empírica. En el presente documento, se han considerado diversas medidas de pobreza de la familia Foster, Greer y Thorbecke (FGT). Formalmente, los índices FGT se definen como:

$$P_{\alpha} = \int_0^z (1 - g_i/z)^{\alpha} f(g) dg \dots\dots\dots (16)$$

Donde:

- P_{α} : Medida de pobreza.
- g_i : Nivel de gastos de la persona i.
- $f(g)$: Función de densidad de gastos.
- z : Línea de pobreza.

Es decir, los índices FGT son una suma ponderada de las brechas de pobreza de cada persona, donde la brecha de pobreza es la diferencia porcentual entre la línea de pobreza y el gasto del individuo. Para los pobres, esta brecha es cero, por lo cual la suma sólo se realiza hasta gastos g iguales a la línea de pobreza z . Las ponderaciones vienen dadas por el coeficiente α , siendo iguales a $\alpha-1$. Así, para $\alpha=1$, el indicador FGT1 es igual a la suma simple de las brechas de pobreza, mientras que el FGT2 equivale a la suma de las brechas de pobreza ponderadas por esa misma brecha, de tal manera que los más pobres tienen más importancia en la medida de pobreza. Para $\alpha=0$, el indicador equivale al porcentaje de población pobre.

Los índices FGT son los más utilizados en los estudios sobre pobreza a nivel internacional, en la medida

que cumplen los axiomas de ‘especificidad’ (focus), ‘monotonicidad’ y sensibilidad a las transferencias.^{1/}

La no consideración del porcentaje de población pobre no invalida que dicha medida constituye un importante instrumento de política, mas no un objetivo en sí (Kanbur, 1987). Este autor demuestra que si el objetivo es minimizar P_α a nivel agregado, el indicador de focalización apropiado para el subgrupo i es $P_{\alpha-1}$. Así, por ejemplo, si el objetivo de política es reducir la brecha de pobreza (P), el indicador de focalización es P_0 o porcentaje de población pobre. En el caso de Kakwani, el indicador k_i^* para la medida de pobreza P_α es proporcional a $P_{\alpha-1}$.

Finalmente, la derivación del indicador de focalización ha sido llevada a cabo en términos generales. Para el caso de las medidas de pobreza FGT, Kakwani muestra que las elasticidades pobreza-crecimiento y pobreza-desigualdad, para $\alpha > 1$, están definidas por las siguientes expresiones:

$$h_{P_\alpha} = - \frac{a [P_{\alpha-1} - P_\alpha]}{P_\alpha} \dots\dots\dots(17)$$

$$e_{P_\alpha} = h_{P_\alpha} + \frac{a m P_{\alpha-1}}{z P_\alpha} \dots\dots\dots(18)$$

De donde, aplicando (17) y (18) a (14) y (15), puede encontrarse que:

$$k_i = \frac{a}{P_\alpha \cdot z} \cdot P_{\alpha-1,i} \dots\dots\dots(19)$$

$$k_i^* = \frac{P_{\alpha-1,i}}{P_{\alpha-1}} \dots\dots\dots(20)$$

En otras palabras, se encuentra que el indicador de focalización relativo, k_i^* para el FGT α , es proporcional a la medida de pobreza FGT ($\alpha-1$).

3. Análisis de resultados

^{3/} Axiomas planteados por Sen (1976) y Kakwani (1980).

La fuente de información utilizada es la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1994. A partir de ésta se ha obtenido y procesado información sobre las características de los jefes de hogar y las viviendas, en aspectos como sectores de actividad económica, niveles educativos y gastos, así como acceso a servicios públicos.

La cobertura de la ENNIV 1994 es nacional, reportando información de aproximadamente 3 600 hogares. La medición se ha hecho utilizando una sola línea de pobreza a nivel nacional – requisito para que las medidas de pobreza FGT puedan ser separables –, construida a partir del promedio ponderado de las líneas de pobreza estimadas por el Instituto Cuánto para cada dominio de la ENNIV 1994.

En 1994, la magnitud de la pobreza en el Perú aproximada a través de las medidas de pobreza FGT – porcentaje de población pobre, brecha de pobreza, FGT2 y FGT3 – era elevada. Los altos índices registrados definen un estado crítico de pobreza, no obstante la reducción experimentada entre 1991 y 1994 – ver Cuadro 1 –.

La situación de pobreza es particularmente más severa en los casos de las poblaciones que residen en las zonas rurales del país, cuyo jefe de hogar labora en el sector agropecuario, se desempeña como trabajador independiente agrícola y no tiene nivel educativo alguno, o en su defecto alcanzó a cursar algún año de estudios primarios. Asimismo, la pobreza es mayor entre las poblaciones que habitan en viviendas que no disponen de servicios higiénicos – o disponen de pozo séptico o ciego –, carecen de abastecimiento de agua potable y luz eléctrica, tienen piso de tierra y presentan una situación de hacinamiento.

En el caso de las elasticidades pobreza-crecimiento, éstas son mayores que la unidad para todas las medidas de pobreza agregada consideradas en el estudio (ver Cuadro 2). Así, para 1994 se estima que el aumento de 1 por ciento del gasto medio, manteniendo constante la distribución de gastos, se traduciría en una reducción de 1,5 por ciento en la brecha de pobreza nacional (FGT1). Los efectos son mayores sobre las medidas FGT2 y FGT3. Se observa también que estas elasticidades presentaron un patrón monótono creciente respecto al coeficiente de ‘aversión a la pobreza’ α ; es decir, que a mayor α , la elasticidad es mayor.

Las elasticidades pobreza-desigualdad también exhiben un patrón creciente respecto al coeficiente α , por una razón similar. Asimismo, cabe resaltar que la brecha de pobreza, el FGT2 y el FGT3 son altamente sensibles al presentar valores mayores que la unidad, los que incluso superan los valores de las elasticidades pobreza-crecimiento correspondientes.

El proceso de crecimiento económico por definición implica un aumento del nivel de ingresos o gastos promedio de la población, sin embargo, a la vez puede implicar una distribución regresiva de los mismos. En relación a los niveles de pobreza, éstos pueden aumentar o disminuir en función a la predominancia relativa de los efectos subyacentes al proceso de crecimiento económico.

Si en un contexto de crecimiento económico se observara una distribución regresiva de gastos, la pobreza, aproximada a través de los indicadores brecha de pobreza FGT2 y FGT3 tendería a agudizarse dado el mayor valor de las elasticidades pobreza-desigualdad respecto a las elasticidades pobreza-crecimiento de dichos indicadores.

Como una forma de aproximar el ‘trade-off’ entre los efectos de aumentos del nivel de gasto promedio y de la desigualdad sobre las medidas de pobreza, Kakwani define una tasa marginal de sustitución (TM_gS), equivalente a: $-e/h$. Esta tasa indica en cuánto debe aumentar la desigualdad, para que un aumento del gasto medio de los hogares no produzca una variación sobre la pobreza. A modo de ejemplo, la TM_gS de la brecha de pobreza (FGT1) nacional ascendió a 1,1, lo que implica que para compensar un incremento del 1 por ciento del coeficiente de Gini, de forma de mantener constante la brecha de pobreza, se requeriría un aumento de 0,9 por ciento del nivel de gasto medio.

El análisis a nivel de subgrupos permite – en términos generales – observar una particularidad respecto a los valores de las elasticidades pobreza-crecimiento, cual es que éstas presentan los valores relativamente más bajos para aquellos subgrupos que enfrentan un mayor grado de pobreza. Así, por ejemplo, la elasticidad brecha de pobreza-crecimiento en la sierra rural se estima en 1,1, la cual contrasta con el alto valor correspondiente a Lima Metropolitana: 2,8.

Es decir, frente a un aumento del gasto promedio de 1 por ciento, la brecha de pobreza (FGT1) en la sierra rural sólo disminuiría en poco más de 1 por ciento, mientras que en Lima Metropolitana en 2,8 por ciento. Sin embargo, considerando que el FGT1 para la sierra rural es de 0,38 frente a 0,086 para Lima, estas variaciones significan que en la sierra rural el FGT1 disminuiría en 0,0038 y en Lima en 0,0024. Es decir, el efecto total es mayor en la sierra rural, debido sin duda al mayor índice de pobreza que tiene. Debe recordarse, por otro lado, que el nivel de gasto promedio en Lima es bastante mayor que el de la sierra rural, por lo que estamos hablando de aumentos que, si bien son iguales en términos porcentuales, no son iguales en términos absolutos.

De otro lado, los índices de focalización k_i^* estimados se presentan en el Cuadro 3. En el caso de los indicadores por regiones, ellos muestran que las zonas a priorizar deben ser las rurales y, en menor medida,

la selva urbana. Al interior de estos ámbitos, la selva rural aparece claramente como aquella en la cual las transferencias tendrían un impacto mayor sobre los niveles de pobreza agregada – en particular, el k_i^* para el caso de la brecha de pobreza asciende a 1,78 –, seguida de la sierra rural ($k_i^* = 1,53$).

Es decir, la misma transferencia presupuestal a la selva y sierra rurales se traducirían, respectivamente, en una reducción de la brecha de pobreza agregada (FGT1) del orden de 1,8 y 1,5 veces más que si se transfiriera a todos los peruanos por igual. En el caso que dicha transferencia se orientara a Lima Metropolitana, la indicada medida de pobreza sólo disminuiría en 60 por ciento de lo que se reduciría si se orientara a todas las personas por igual. Tal como se indicó en el acápite 3, si $k_i^* < 1$, el subgrupo no debe ser considerado con fines de focalización; ello, sin embargo, supone que existe un tratamiento homogéneo a todo el grupo (v.g. que no es posible diferenciar al interior de Lima).

En términos de identificar a grupos de población objetivo, el nivel educativo del jefe de hogar constituye una variable ‘discriminadora’ más importante que las de género y edad – ver Cuadro 3 –. A modo de ejemplo, los indicadores de focalización de la brecha de pobreza sugieren que si se transfiere un monto igual de recursos a los jefes de hogar que no tienen nivel educativo o han cursado algún año de estudios primarios, las medidas de pobreza correspondientes disminuirían en 1,8 y 1,3 veces más que ante una transferencia que se repartiera entre toda la población.

En relación a la variable actividad económica del jefe de hogar, los subgrupos de población conformados por las personas que dependen de un jefe de hogar que se adscribe a los sectores agropecuario y construcción muestran índices de focalización superiores a la unidad y por lo tanto deben ser priorizados. Para las medidas de pobreza que asignan una mayor ponderación a los más pobres – tales como el FGT2 y FGT3 –, el subgrupo ‘agropecuario’ muestra índices de focalización crecientes, mientras que el de ‘construcción’ presenta índices decrecientes aunque superiores a la unidad. Ello se debería a que en el sector agropecuario hay más pobres extremos que en el sector construcción.

Cabe anotar que los indicadores de focalización de la brecha de pobreza (FGT1) para los subgrupos de población cuyo jefe de hogar no tiene nivel educativo alguno o labora en el sector agropecuario son iguales ($K_i^* = 1,56$). Ello significa que la misma transferencia presupuestal se traduce en una reducción del nivel de pobreza agregada de similar magnitud. Este resultado se obtiene a pesar de que en el primer caso la población asciende a cerca de 2 millones de personas, mientras que en el segundo a 6,2 millones; esto no influye en el resultado en la medida que la metodología aplicada supone un presupuesto mínimo (impacto marginal).

De otro lado, si se identificara a los grupos de población objetivo según la categoría ocupacional de los jefes de hogar, en una estrategia de reducción de la pobreza se debiera priorizar a aquellos cuyos jefes de hogar son independientes agrícolas y obreros. Grupos conformados por jefes que son trabajadores familiares no remunerados y del hogar, si bien presentan altos índices de focalización constituyen grupos poblacionales menores.

En cuanto a las características de las viviendas, las diversas variables consideradas registran índices de focalización claramente diferentes a nivel de subgrupos. Así, se tiene que las poblaciones que habitan en viviendas que no tienen desagüe, que se abastecen de agua de río, que no tienen luz, que tienen piso de tierra y que se encuentran hacinadas, deben ser priorizadas en una estrategia de reducción de la pobreza. Asimismo, deben ser consideradas aquellas cuyas viviendas tienen pozo séptico o ciego, o se abastecen de agua de pilón, pozo o camión.

En base a los resultados obtenidos, se observa que las características de las viviendas sobre las cuales se puede lograr una mejor focalización son las correspondientes a no acceso a luz o a ningún tipo de desagüe: en estos casos, los indicadores son los más altos – con excepción de hacinamiento, que es marginalmente superior pero de más difícil observación, y abastecimiento de agua de río – y comprenden a un número significativo de hogares.

Una visión de conjunto muestra que, a este nivel del análisis, la mejor focalización es la referida a ubicación geográfica, con la priorización de la selva y sierra rurales. Se logra duplicar y hasta triplicar (para el FGT3 en la selva rural) la eficacia de las transferencias en reducir la pobreza agregada, respecto a una transferencia generalizada o no focalizada. Otros indicadores relativamente eficaces son: hogares con jefes de hogar sin educación, que trabajan en el sector agropecuario, y aquéllos cuyas viviendas carecen de desagüe, de luz, obtienen agua de río y se encuentran hacinadas. También se observa que, en general, los indicadores encontrados son mayores para niveles de FGT mayores, es decir, a más importancia otorgada a los más pobres, mejor funcionan los ‘instrumentos de focalización’.

Finalmente, en una segunda etapa del estudio se estimaron algunos indicadores de focalización k_i^* para subgrupos caracterizados por el ‘cruce’ de las diversas variables analizadas, utilizando principalmente aquellas que presentaron los mayores índices de focalización en la primera etapa y que son de verificación relativamente fácil. Estos cálculos se hicieron en primer lugar sin considerar la actividad económica de los jefes de hogar y a continuación incluyendo esta variable, que puede ser de más difícil observación y menos estable en el tiempo – ver Cuadros 4 y 5 –.

En líneas generales, los estimados sugieren que se puede mejorar la focalización utilizando ‘cruces’ de variables, alcanzando índices de focalización para el FGT3 cercanos e incluso superiores a 4. Es decir, grupos de población objetivo para los que una transferencia reduce la pobreza agregada cuatro veces más que si se otorgara de manera generalizada o no focalizada. El subgrupo de población que presenta el mayor índice es el de la selva rural cuyo jefe no tiene educación formal, la vivienda no tiene desagüe y se encuentran hacinados, sin embargo, es un grupo relativamente pequeño (72 000 personas).

Como era de esperar, se encuentra que a mayor número de variables consideradas, la focalización se vuelve más eficiente. Por ejemplo, el índice de focalización para el FGT3 en la sierra urbana es de 0,61 (lo que señala a esta zona como no prioritaria), pero para los hogares de esta región cuyo jefe tiene educación primaria, carecen de desagüe y se encuentran hacinados, dicho índice se eleva a 2,97, y si nos enfocamos en los hogares que además tienen piso de tierra, el índice se eleva a 3,33. En otros casos, la inclusión de más variables sólo muestra aumentos pequeños en los indicadores de focalización; por ejemplo, en la sierra rural los hogares cuyo jefe tiene primaria, cuentan con pozo séptico o ciego y están hacinados, el indicador para el FGT3 es de 2,12, pero si nos concentramos en los hogares que además tienen piso de tierra, el indicador sólo aumenta a 2,18. Si se incluye adicionalmente el requerimiento de que el jefe de hogar trabaje en la actividad agrícola, el indicador aumenta a 2,74. Sin embargo, como se ha señalado, una evaluación más precisa de los beneficios de la focalización debe incorporar el costo de obtener esta información.

Se encontraron varios grupos en los cuales el 100 por ciento de la población es pobre (como los hogares de la sierra urbana cuyo jefe cursó sólo primaria, la vivienda carece de desagüe, tiene piso de tierra y se encuentran hacinados o los de la selva y sierra rural sin educación ni conexión de desagüe y hacinados); sin embargo, los índices de focalización encontrados no fueron iguales entre ellos. Este resultado se debe al hecho de que, como se señaló, los índices calculados no solamente consideran el porcentaje de población pobre, sino también cuán pobre es y cómo se distribuye el ingreso al interior.

4. Consideraciones finales

- a. En base a la aplicación de la metodología de Kakwani (1990) se han obtenido indicadores de focalización para diversas medidas de pobreza FGT. Estos indicadores proporcionan una base cuantitativa para la asignación de recursos de los programas de alivio o reducción de la pobreza a diversos grupos de población objetivo.
- b. En la medida que las elasticidades pobreza-desigualdad son mayores – en valor absoluto – a las de pobreza-crecimiento, y que el proceso de crecimiento económico podría implicar una distribución

regresiva de los gastos, los valores estimados sugieren que en el corto plazo las políticas redistributivas podrían tener un mayor efecto sobre la pobreza que políticas de crecimiento. En el mediano plazo, sin embargo, los límites existentes a la redistribución hacen que el impacto del crecimiento pueda ser mayor. No obstante, la reciente investigación internacional ha encontrado evidencias de una relación positiva entre mayor igualdad interna y crecimiento económico.

- c. En base a los resultados obtenidos y al nivel de análisis llevado a cabo, los índices sugieren que, en caso de considerar una sola variable, la mejor focalización es la referida a ubicación geográfica, con la priorización de la selva y sierra rurales. Sin embargo, sólo se logra duplicar la eficacia de las transferencias en reducir la pobreza agregada, respecto a una transferencia generalizada o no focalizada (salvo el caso del FGT3 de la selva rural donde se alcanza a triplicar esta eficacia).

Otros indicadores relativamente eficaces son: hogares con jefes de hogar sin educación, que trabajan en el sector agropecuario, y aquellos cuyas viviendas no tienen desagüe, no tienen luz, obtienen agua de río y se encuentran hacinadas.

- d. Respecto a los ‘cruces’ de variables, una apreciación general es que éstos permiten mejorar los índices de focalización sustancialmente. Empero, para usar indicadores que muestren mayores niveles de eficiencia en la focalización, se requiere que posean simultáneamente varias características. Esto eleva los costos de la focalización y hace que los grupos sociales se vuelvan más pequeños, lo que restaría relevancia al indicador si se quiere utilizarlo para la aplicación de programas sociales de importancia nacional. Como se ha mencionado en el acápite metodológico, este problema se origina por la evaluación de la eficacia de las transferencias en forma marginal.
- e. Como pistas de investigación futura, cabe resaltar el hecho que estos indicadores, por ser marginales, no permiten establecer una distribución del presupuesto para programas sociales que maximice la reducción de la pobreza. También puede investigarse una relación entre estos indicadores, asociados a la focalización, y los indicadores que se utilizan para la elaboración de ‘mapas de la pobreza’.

Cuadro 1
INDICES DE POBREZA FGT: PERU 1994 1/

CARACTERÍSTICAS	FGT0	FGT1	FGT2	FGT3
	(porcentaje de pobres)	(brecha de pobreza)	(sensibilidad a transferencias)	(sensibilidad a transf. crecientes)
NACIONAL	<u>52,5</u>	<u>20,9</u>	<u>11,0</u>	<u>6,5</u>
DOMINIOS GEOGRAFICOS				
Lima Metropolitana	32,7	8,6	3,2	1,5
Costa urbana	43,7	15,1	7,0	3,8
Costa rural	70,6	29,0	14,9	8,6
Sierra urbana	40,3	14,0	6,7	3,7
Sierra rural	80,4	37,9	21,8	13,8
Selva urbana	64,5	25,4	13,0	7,5
Selva rural	93,5	51,8	32,7	22,0
CARACTERISTICAS JEFE DE HOGAR				
GENERO				
Hombres	54,3	22,0	11,6	7,0
Mujeres	42,2	14,7	7,2	4,1
TRAMOS DE EDAD				
De 15 a 25 años	60,8	22,1	10,8	6,1
De 25 a 35 años	60,2	25,3	13,5	8,1
De 35 a 45 años	59,1	25,0	13,7	8,4
De 45 a 60 años	48,7	18,8	9,7	5,7
Más de 60 años	42,2	14,9	7,3	4,2
NIVEL EDUCATIVO				
Ninguno	82,0	35,7	20,1	12,7
Primaria	66,4	28,5	15,6	9,6
Secundaria	44,6	15,0	6,8	3,6
Superior	12,3	3,1	1,2	0,6
ACTIVIDAD ECONOMICA				
Agropecuario 2/	82,1	38,9	22,6	14,4
Minería 3/	27,5	7,2	2,7	1,2
Manufactura	41,7	13,8	6,1	3,1
Construcción	63,5	24,3	12,1	6,7
Comercio	44,3	14,8	6,4	3,2
Servicios	35,1	12,2	5,9	3,4
Desempleo	54,7	20,9	10,4	5,7
No PEA	37,4	12,0	5,7	3,2
CATEGORIA OCUPACIONAL				
Obrero	66,9	27,6	14,7	8,7
Empleado	23,3	6,8	2,7	1,2
Trabajador del hogar	65,4	23,3	10,7	5,7
Independiente agrícola	81,5	38,4	22,3	14,3
Independiente no agrícola	43,0	14,8	6,8	3,6
Trabajador familiar no remunerado	50,2	26,1	16,2	11,0
Desempleo	54,7	20,9	10,4	5,7
No PEA	37,4	12,0	5,7	3,2
CARACTERISTICAS DE VIVIENDAS				
ACCESO A SERVICIOS HIGIENICOS				
Red pública	29,5	8,5	3,6	1,8
Pozo séptico-ciego	71,0	28,1	14,5	8,4
No tiene	84,0	40,6	23,6	15,0
ABASTECIMIENTO DE AGUA				
Red pública interna	38,9	13,6	6,6	3,7
Red pública externa-pilón	69,5	27,0	13,7	8,1
Pozo	75,3	33,5	18,7	11,6
Río-manantial	86,4	42,4	24,7	15,7
Otro 4/	75,4	28,5	14,0	7,8
ACCESO A LUZ				
Eléctrica	39,8	12,7	5,6	2,9
No eléctrica	86,3	42,7	25,2	16,2
CALIDAD DEL PISO				
Adecuada 5/	21,4	8,0	4,3	2,7
Cemento	40,7	12,1	5,1	2,5
Tierra	80,2	36,1	20,1	12,4
TAMAÑO DE LA FAMILIA				
5 o menos miembros	35,6	12,1	5,8	3,2
Más de 5 miembros	66,2	28,1	15,2	9,2
HACINAMIENTO 6/				
No	43,7	15,4	7,4	4,1
Sí	87,8	43,1	25,3	16,3

1/ Elaboración propia en base a la ENNIV 1994. Todos los índices FGT están multiplicados por 100.

2/ Incluye al sector pesca.

3/ Incluye al sector electricidad, gas y agua.

4/ Incluye abastecimiento por camión, tanque y otros.

5/ Considera parquet, láminas, vinílicos, losetas, terrazos y similares.

Cuadro 2
ELASTICIDADES POBREZA-CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD : PERU 1994 1/

CARACTERISTICAS	ELASTICIDADES			ELASTICIDADES		
	CRECIMIENTO			DESIGUALDAD		
	FGT1	FGT2	FGT3	FGT1	FGT2	FGT3
NACIONAL	<u>-1,51</u>	<u>-1,81</u>	<u>-2,03</u>	<u>1,69</u>	<u>3,10</u>	<u>4,39</u>
DOMINIOS GEOGRAFICOS						
Lima Metropolitana	-2,78	-3,40	-3,68	3,70	5,80	7,68
Costa urbana	-1,90	-2,28	-2,56	2,24	3,83	5,38
Costa rural	-1,44	-1,89	-2,21	0,83	1,73	2,64
Sierra urbana	-1,88	-2,20	-2,46	2,22	3,79	5,32
Sierra rural	-1,12	-1,48	-1,80	0,47	1,13	1,81
Selva urbana	-1,54	-1,92	-2,22	1,15	2,23	3,31
Selva rural	-0,81	-1,17	-1,46	0,12	0,46	0,84
CARACTERISTICAS JEFE DE HOGAR						
GENERO						
Hombres	-1,47	-1,78	-2,01	1,63	2,96	4,28
Mujeres	-1,88	-2,10	-2,21	2,13	3,61	5,04
TRAMOS DE EDAD						
De 15 a 25 años	-1,75	-2,10	-2,35	1,28	2,42	3,60
De 25 a 35 años	-1,38	-1,75	-2,01	1,25	2,40	3,53
De 35 a 45 años	-1,36	-1,65	-1,89	1,42	2,64	3,86
De 45 a 60 años	-1,59	-1,88	-2,09	1,88	3,32	4,73
Más de 60 años	-1,83	-2,10	-2,26	2,32	3,91	5,45
NIVEL EDUCATIVO						
Ninguno	-1,30	-1,56	-1,80	0,34	0,97	1,63
Primaria	-1,33	-1,65	-1,89	0,87	1,80	2,73
Secundaria	-1,98	-2,42	-2,71	1,92	3,37	4,77
Superior	-3,00	-3,13	-3,21	6,92	9,60	12,19
ACTIVIDAD ECONOMICA						
Agropecuario 2/	-1,11	-1,50	-1,69	0,45	1,11	1,79
Minería 3/	-2,84	-3,34	-3,70	5,72	8,50	11,22
Manufactura	-2,03	-2,54	-2,90	2,27	3,91	5,49
Construcción	-1,62	-2,03	-2,40	1,40	2,61	3,82
Comercio	-2,00	-2,59	-3,02	2,10	3,68	5,20
Servicios	-1,88	-2,12	-2,29	2,97	4,82	6,62
Desempleo	-1,62	-2,02	-2,43	1,25	2,39	3,52
No PEA	-2,11	-2,21	-2,33	2,46	3,98	5,51
CATEGORIA OCUPACIONAL						
Obrero	-1,43	-1,76	-2,04	0,81	1,71	2,61
Empleado	-2,45	-3,10	-3,46	4,45	7,10	9,47
Trabajador del hogar	-1,81	-2,36	-2,61	0,69	1,52	2,38
Independiente agrícola	-1,12	-1,50	-1,69	0,47	1,14	1,83
Independiente no agrícola	-1,91	-2,37	-2,69	2,36	4,03	5,70
Trabajador familiar no remunerado	-0,93	-1,22	-1,44	2,24	4,08	5,87
Desempleo	-1,62	-2,02	-2,43	1,25	2,39	3,52
No PEA	-2,11	-2,21	-2,33	2,46	3,98	5,51
CARACTERISTICAS DE VIVIENDAS						
ACCESO A SERVICIOS HIGIENICOS						
Red pública	-2,46	-2,80	-3,00	3,48	5,44	7,30
Pozo séptico-ciego	-1,52	-1,89	-2,16	0,80	1,61	2,49
No tiene	-1,07	-1,44	-1,71	0,36	0,94	1,50
ABASTECIMIENTO DE AGUA						
Red pública interna	-1,87	-2,13	-2,32	2,52	4,19	5,82
Red pública externa-pilón	-1,58	-1,92	-2,10	0,80	1,70	2,61
Pozo	-1,30	-1,59	-1,84	0,57	1,31	2,07
Río-manantial	-1,04	-1,43	-1,72	0,30	0,82	1,38
Otro 4/	-1,70	-2,08	-2,35	0,80	1,69	2,59
ACCESO A LUZ						
Eléctrica	-2,13	-2,52	-2,80	2,60	4,31	5,98
No eléctrica	-1,02	-1,39	-1,66	0,28	0,80	1,40
CALIDAD DEL PISO						
Adecuada 5/	-1,68	-1,70	-1,90	4,05	6,21	8,52
Cemento	-2,36	-2,76	-3,06	2,10	3,56	4,98
Tierra	-1,22	-1,60	-1,85	0,49	1,17	1,88
TAMANO DE LA FAMILIA						
5 o menos miembros	-2,00	-2,18	-2,35	2,99	4,82	6,61
Más de 5 miembros	-1,36	-1,70	-1,94	0,88	1,82	2,76
HACINAMIENTO 6/						
No	-1,84	-2,16	-2,39	2,25	3,82	5,36
Sí	-1,04	-1,41	-1,67	0,23	0,71	1,23

1/ Elaboración propia en base a la ENNIV 1994.

2/ Incluye al sector pesca.

3/ Incluye al sector electricidad, gas y agua.

4/ Incluye abastecimiento por camión, tanque y otros.

5/ Considera parquet, láminas, vinílicos, losetas, terrazos y similares.

6/ Hacinamiento: 3 o más personas por cuarto habitable.

Cuadro 3
INDICES DE FOCALIZACION: PERU 1994 1/

CARACTERISTICAS	INDICES DE		
	FOCALIZACION		
	FGT1	FGT2	FGT3
NACIONAL	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>
DOMINIOS GEOGRAFICOS			
Lima Metropolitana	0,62	0,41	0,29
Costa urbana	0,83	0,72	0,64
Costa rural	1,34	1,39	1,36
Sierra urbana	0,77	0,67	0,61
Sierra rural	1,53	1,82	1,99
Selva urbana	1,23	1,22	1,18
Selva rural	1,78	2,48	2,98
CARACTERISTICAS JEFE DE HOGAR			
GENERO			
Hombres	1,03	1,05	1,06
Mujeres	0,80	0,70	0,65
TRAMOS DE EDAD			
De 15 a 25 años	1,16	1,06	0,98
De 25 a 35 años	1,15	1,21	1,23
De 35 a 45 años	1,13	1,20	1,25
De 45 a 60 años	0,93	0,90	0,89
Más de 60 años	0,80	0,71	0,66
NIVEL EDUCATIVO			
Ninguno	1,56	1,71	1,83
Primaria	1,26	1,37	1,43
Secundaria	0,85	0,72	0,62
Superior	0,23	0,15	0,11
ACTIVIDAD ECONOMICA			
Agropecuario 2/	1,56	1,86	2,06
Minería 3/	0,52	0,34	0,24
Manufactura	0,79	0,66	0,55
Construcción	1,21	1,16	1,10
Comercio	0,84	0,71	0,59
Servicios	0,67	0,58	0,54
Desempleo	1,04	1,00	0,95
No PEA	0,71	0,58	0,52
CATEGORIA OCUPACIONAL			
Obrero	1,27	1,32	1,34
Empleado	0,44	0,32	0,24
Trabajador del hogar	1,25	1,11	0,97
Independiente agrícola	1,55	1,84	2,03
Independiente no agrícola	0,82	0,71	0,62
Trabajador familiar no remunerado	0,96	1,25	1,48
Desempleo	1,04	1,00	0,95
No PEA	0,71	0,58	0,52
CARACTERISTICAS DE VIVIENDAS			
ACCESO A SERVICIOS HIGIENICOS			
Red pública	0,56	0,41	0,32
Pozo séptico-ciego	1,35	1,35	1,32
No tiene	1,60	1,94	2,15
ABASTECIMIENTO DE AGUA			
Red pública interna	0,74	0,65	0,60
Red pública externa-pilón	1,32	1,29	1,25
Pozo	1,43	1,60	1,70
Río-manantial	1,65	2,03	2,25
Otro 4/	1,44	1,36	1,27
ACCESO A LUZ			
Eléctrica	0,76	0,61	0,51
No eléctrica	1,64	2,04	2,29
CALIDAD DEL PISO			
Adecuada 5/	0,41	0,38	0,39
Cemento	0,77	0,58	0,46
Tierra	1,53	1,73	1,83
TAMAÑO DE LA FAMILIA			
5 o menos miembros	0,68	0,58	0,53
Más de 5 miembros	1,26	1,34	1,38
HACINAMIENTO 6/			
No	0,83	0,74	0,67
Sí	1,67	2,06	2,31

1/ Elaboración propia en base a la ENNIV 1994.

2/ Incluye al sector pesca.

3/ Incluye al sector electricidad, gas y agua.

4/ Incluye abastecimiento por camión, tanque y otros.

5/ Considera parquet, láminas, vinílicos, losetas, terrazos y similares.

6/ Hacinamiento: 3 o más personas por cuarto habitable.

Cuadro 4
INDICES DE POBREZA Y DE FOCALIZACION PARA SUBGRUPOS ESPECIFICOS
SIN INCLUIR VARIABLES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1/

CARACTERISTICAS	FGT0	FGT1	FGT2	FGT3	INDICES DE FOCALIZACION		
					FGT1	FGT2	FGT3
SIERRA URBANA							
Primaria / no tiene desagüe / hacinamiento	95,7	52,3	32,6	21,8	1,82	2,50	2,97
Primaria / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	100,0	57,3	36,5	24,9	1,91	2,74	3,33
SIERRA RURAL							
Ningún nivel / no tiene desagüe / hacinamiento	100,0	61,2	41,1	29,3	1,91	2,93	3,74
Primaria / pozo séptico - ciego / hacinamiento	88,0	42,2	23,3	13,9	1,68	2,02	2,12
Primaria / no tiene desagüe / hacinamiento	96,2	59,2	39,5	27,6	1,83	2,83	3,60
Primaria / pozo séptico - ciego / piso de tierra / hacinamiento	87,6	43,1	24,0	14,4	1,67	2,06	2,18
Primaria / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	98,2	61,0	40,8	28,6	1,87	2,92	3,72
SELVA RURAL							
Ningún nivel / no tiene desagüe / hacinamiento	100,0	67,2	48,0	36,0	1,91	3,22	4,38
Primaria / pozo séptico - ciego / hacinamiento	97,4	60,5	40,2	27,8	1,86	2,90	3,66
Primaria / no tiene desagüe / hacinamiento	99,0	61,4	41,2	28,9	1,89	2,94	3,76
Primaria / pozo séptico - ciego / piso de tierra / hacinamiento	100,0	61,3	40,5	27,9	1,91	2,93	3,69
Primaria / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	98,4	63,2	42,5	29,6	1,87	3,02	3,87

1/ Las variables de educación se refieren al jefe de hogar.

Cuadro 5
INDICES DE POBREZA Y DE FOCALIZACION PARA SUBGRUPOS ESPECIFICOS
INCLUYENDO VARIABLES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1/

CARACTERISTICAS	FGT0	FGT1	FGT2	FGT3	INDICE DE FOCALIZACION		
					FGT1	FGT2	FGT3
COSTA RURAL							
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	60,2	20,5	9,7	5,3	1,15	0,98	0,89
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / no tiene desagüe	74,6	31,1	16,0	9,3	1,42	1,49	1,46
Primaria / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	56,2	17,9	7,8	3,9	1,07	0,86	0,71
Primaria / independiente agrícola / no tiene desagüe	72,7	30,1	15,8	9,5	1,39	1,44	1,44
SIERRA RURAL							
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	84,0	37,8	21,5	13,6	1,60	1,81	1,96
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / no tiene desagüe	87,6	45,3	27,6	18,2	1,67	2,17	2,52
Ningún estudio / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	95,5	45,6	26,6	17,5	1,82	2,18	2,42
Ningún estudio / independiente agrícola / no tiene desagüe	89,9	43,5	25,0	15,6	1,71	2,08	2,28
Ningún estudio / independiente agrícola / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	100,0	56,9	35,6	23,7	1,91	2,72	3,24
Primaria / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	81,7	36,3	20,5	12,8	1,56	1,73	1,87
Primaria / independiente agrícola / no tiene desagüe	87,1	45,8	28,3	19,0	1,66	2,19	2,58
Primaria / independiente agrícola / pozo séptico - ciego / piso de tierra / hacinamiento	94,0	50,8	30,0	19,0	1,79	2,43	2,74
Primaria / independiente agrícola / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	97,4	61,6	42,3	30,3	1,86	2,95	3,86
SELVA RURAL							
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	94,6	54,7	35,2	23,8	1,80	2,62	3,21
Educ.primaria o menos / independiente agrícola / no tiene desagüe	95,9	58,0	38,8	27,4	1,83	2,77	3,53
Ningún estudio / independiente agrícola / no tiene desagüe	97,8	57,8	39,6	29,1	1,86	2,77	3,61
Primaria / independiente agrícola / pozo séptico - ciego	93,6	54,8	35,2	23,6	1,78	2,62	3,20
Primaria / independiente agrícola / no tiene desagüe	95,5	58,0	38,6	27,0	1,82	2,78	3,51
Primaria / independiente agrícola / no tiene desagüe / piso de tierra / hacinamiento	97,9	63,3	43,1	30,5	1,87	3,03	3,93

1/ Las variables de educación y de actividad económica se refieren al jefe de hogar.

Bibliografía

AEDO, C. y LARRAÑAGA, O. (1993): "Políticas Sociales I: Un Marco Conceptual para el Análisis". En *Revista de Análisis Económico*, Vol. 8, N° 2, ILADES – Georgetown University, 1993.

BANCO MUNDIAL (1990). "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La Pobreza".

BESLEY, T. y KANBUR, R. (1990). "The principles of targeting", *Working Papers*, N° 385, Banco Mundial.

BRAWERMANN, J. y MINUJIN, A. (1991). "Focalización: Fábula o herramienta?", Documento de Trabajo N° 2, UNICEF.

BRODERSOHN, V. (1994). "Focalización de programas de superación de la pobreza", Documento de Trabajo N° 3, Centro Interamericano de Estudios Sociales (CIDES – OEA).

CORNIA, A. y STEWART, F. (1995). "Two errors of targeting". En "Public spending and the poor", D. Van de Walle y K. Nead editores, World Bank, Washington DC, 1995.

FOSTER, J., GREER, J. y THORBECKE, E. (1984). "A class of decomposable poverty measures". En *Econometrica*, Vol. 52, N° 3, pag. 761 – 766.

FRANCKE, P. y GUABLOCHE, J. (1995). "Focalización: Identificando a los pobres según características socio-económicas de los hogares", Documento de Trabajo N° 4, Banco Central de Reserva del Perú.

GLEWWE, P. y KANAAN, O. (1989). "Targeting assistance to the poor using household survey data", *Working Papers*, N° 225, Banco Mundial.

GLEWWE, P. y VAN DER GAAG, J. (1988). "Confronting poverty in developing countries, definitions, information and policies", *Working Papers*, N° 48, Banco Mundial.

GROSH, M. (1994). "Administering targeted social programs in Latin America: From Platitudes to Practice", World bank, Washington DC.

GROSH, M. y BAKER, J. (1995). "Proxy means test for targeting social programs", *LSMS Working Papers*, N° 118, Banco Mundial.

HADDAD, L. y KANBUR, R. (1992). "Intrahousehold inequality and the theory of targeting", reimpresso por International Food Policy Research Institute (IFPR).

INSTITUTO CUÁNTO–UNICEF (1995). "Retrato de la familia peruana: Niveles de vida, 1994".

KAKWANI, N. (1980). "On a class of poverty measures". En *Econometrica*, Vol. 48, N° 2, pag. 437– 446.

KAKWANI, N. (1990). "Poverty and economic growth with application to Côte d'Ivoire", *LSMS Working Papers*, N° 63, Banco Mundial.

KANBUR, R. (1987). "Measurement and alleviation of poverty with an application to the effects of macroeconomic adjustment". En *Staff Papers*, Vol. 34, No. 1, pg. 60 – 85.

LIPTON, M. y RAVALLION, M. (1993). "Poverty and policy". En *Working Papers*, N° 1130, Banco Mundial.

SEN, A. (1976). "Poverty: An ordinal approach to measurement". En *Econometrica*, Vol. 44, N° 2, pag. 219 – 231.

SEN, A. (1995). "The political economy of targeting". En "Public spending and the poor", D. Van de Walle y K. Nead editores, World Bank, Washington DC, 1995.

SOJO, A. (1990). "Naturaleza y selectividad de la política social". En *Revista de la CEPAL*, N° 41, pag. 183 – 199.

**ESTADO, GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES:
UNA APROXIMACIÓN**

María Augusta Alfageme R.L. y María Judith Guabloche C.

Introducción

Las transformaciones económicas, sociales y políticas que han experimentando diversos países y en particular América Latina han repercutido en nuevas ideas sobre el rol del Estado tendentes a reducir su intervención en los mercados y el ámbito productivo.

Se busca construir un Estado que promueva la competencia y el desarrollo de los mercados asegurando mayor bienestar a través de una adecuada política distributiva y social; se ha puesto así, énfasis en su rol regulador y coordinador de instituciones y agentes sociales debido a que el funcionamiento de la economía y de la sociedad supone reglas y normas de conducta amparadas por la institucionalidad, la tradición y las leyes (Vial 1991).

Ese cambio deberá reflejarse en una mejora sustancial de la calidad y el alcance de los servicios gubernamentales y por lo tanto, en la estructura y la naturaleza del gasto superando políticas populistas que distraían los recursos públicos y generaban distorsiones en la economía (subsidios indiscriminados, producción directa de bienes y servicios).

Recientemente, como parte de las reformas destinadas a mejorar la gerencia de los recursos fiscales y elevar la calidad de la información, se ha puesto en marcha en el país el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF) como instrumento que incorpora el registro de la ejecución presupuestal y contable a la gestión financiera.

Para colaborar en ese tipo de esfuerzos se ha elaborado el presente trabajo con el propósito de sugerir algunos criterios de clasificación del gasto público que consideren los nuevos espacios de la acción estatal y los aportes teóricos desarrollados por la economía del bienestar (Stiglitz 1995) y por Amartya Sen en su enfoque de capacidades (1995)¹.

Este documento resume los primeros avances de un estudio más amplio y está organizado en cinco secciones: la primera presenta el marco conceptual, la segunda los problemas para la definición del gasto público y social y la tercera los criterios utilizados para la clasificación. En las dos últimas se expone la metodología utilizada y algunas estadísticas de la evolución del gasto público entre 1992 y 1995, así como un breve análisis de los resultados.

1 Esta perspectiva incluye las conclusiones de una discusión del equipo que conforma el departamento de Estudios del Sector Social del Banco Central de Reserva del Perú..

1. Algunos aspectos conceptuales sobre el rol del Estado y el enfoque de las capacidades.

El tema del Estado abarca una serie de aspectos sociales y políticos que van más allá de lo económico derivados de las funciones básicas que se le atribuyen: integración del territorio, de unidad y defensa de una nación, de reglas para la convivencia social y económica, de gestión de la política económica y otras acciones necesarias para alcanzar estabilidad económica y social ².

El análisis del Estado ha sido enriquecido también, por la teoría económica; por un lado, para explicar las razones del éxito económico de algunos países y por otro, para sugerir soluciones a las crisis provocadas en algunos países por la exagerada intervención estatal (el derrumbe del socialismo en Europa del Este, el fracaso del populismo en América Latina y la crisis del llamado 'welfare state' en las naciones desarrolladas, entre otros).

Las transformaciones necesarias para expandir los mercados de bienes y productos, en aras de una mayor competitividad en el comercio local e internacional, exigen también reformas institucionales orientadas a modificar la imagen de un Estado empresario y paternalista por la de un Estado regulador y coordinador de las instituciones que apoye el desarrollo de los mercados y de un mayor espacio a la iniciativa privada. (Bitrán y Saavedra 1992).

En esa dirección Stiglitz (1995), en 'La economía del sector público', señala la utilidad de la teoría económica del bienestar para explicar el rol que le puede caber al Estado como promotor de la eficiencia económica y de la equidad social.

2 El Estado supone una delegación de poder que los ciudadanos de un gobierno otorgan a una serie de instancias e instituciones y en ese sentido el sistema político es un elemento mediador entre la sociedad civil y el gobierno. A diferencia de las instituciones privadas, los que dirigen las instituciones públicas son nombrados por representantes elegidos a través de un proceso electoral.

La intervención del Estado estaría justificada en aquellas circunstancias en que el mercado puede no ser eficiente en el sentido Pareto³, en tanto no siempre los mercados de bienes y servicios cumplen las condiciones del mercado competitivo. El Estado actuaría para corregir las imperfecciones del mercado (debido a factores como la existencia de monopolios naturales, barreras de entrada, mercados incompletos, asimetrías de información, externalidades) y para asegurar una cierta provisión de bienes que la sociedad considera necesario consumir en función de tradiciones o costumbres sociales (bienes preferentes) y de otros que por sus características los mercados privados proveen poco o nada (bienes públicos)⁴.

La equidad social hace referencia al rol distributivo inherente al Estado. Aún en el supuesto de que los mercados de bienes y servicios cumplan las condiciones del mercado competitivo (asignación de los recursos en forma eficiente según Pareto), éste no siempre garantiza la distribución equitativa de los ingresos. Dice Stiglitz (1955:115), “si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la renta”; es decir mejorar la política tributaria y social para generar condiciones para eliminar la pobreza y lograr un nivel de distribución del ingreso acorde con el objetivo del bienestar.

Esta búsqueda de equidad involucra un esfuerzo social y estatal más amplio no sólo para una mejor calificación de los recursos humanos, en aras de una mayor interacción entre el progreso técnico y el proceso productivo, sino también para integrarlos al crecimiento y desarrollo económico. Desde el punto de vista del enfoque de las capacidades de Sen, la falta de oportunidades para una adecuada integración con el desarrollo económico – es decir, la ausencia de medios para desarrollar o mantener una capacidad humana esencial – deviene en una deficiencia de la misma. Siendo el desarrollo económico la vía para ampliar estas capacidades, el Estado y la sociedad en su conjunto tienen la responsabilidad de eliminar las barreras de acceso y asegurar que éste no sea meramente potencial (PNUD 1996).

Este enfoque plantea que el bienestar debe valorarse en el plano de las capacidades que una persona puede desarrollar y que están relacionadas con los bienes y servicios que le permitan acceder o mantener un nivel de vida adecuado. Una parte de estos bienes y servicios se asocia a la propiedad y al intercambio y el resto al acceso directo a otros de origen público.

3 Se dice que se ha llegado al Óptimo de Pareto cuando no puede obtenerse mayor bienestar para una persona sin perjudicar a otra. Según Stiglitz (1995,63) la limitación más grande del principio de Pareto es que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta.

4 Se llaman públicos a los bienes que no es deseable socialmente racionar o excluir a nadie de su consumo y en los que el sector privado puede tener pocos incentivos para producirlos debido a que el costo marginal de su suministro es nulo (un faro o defensa nacional por ejemplo) o el costo de transacción es muy alto (justicia por ejemplo); las vacunaciones se consideran bienes preferentes.

Además de los bienes y servicios considerados básicos, las personas valoran otros beneficios que van más allá de la capacidad productiva como ciertos derechos relativos a la seguridad, libertad de expresión, de acceso a la justicia, entre otros.

Estudios desarrollados con este análisis conceptual han demostrado la importancia de la acción pública para elevar la calidad de vida de las personas y el impacto significativo que los servicios sociales tienen sobre el bienestar individual, marco en el cual deberá valorarse también la función o rol estatal (Sen, 1995).

Asimismo, la acción estatal destinada a lograr una mayor equidad social requiere, además, ser evaluada por los costos y beneficios en que se incurre para corregir las ineficiencias en la asignación de recursos (‘o fallos del Estado’) y evitar interferencias del proceso político y la estructura burocrática⁵.

2. El gasto público

El gasto social en América Latina ha tenido gran importancia en los presupuestos públicos a pesar de las dificultades para “conciliar las prioridades de política sectorial con los límites que establece la política fiscal, cuando las restricciones económicas y financieras han sido extremas” (Cetrángolo en CEPAL 1996: 19). Sin embargo, han habido muy pocos esfuerzos para evaluar sus implicancias en las políticas públicas o las estrategias seguidas para mejorar el bienestar social. El gasto público es el reflejo de la actividad financiera y económica del Estado lo que puede expresarse, en términos más operativos, como una manifestación de su plan económico y social diseñado a través de su presupuesto⁶.

Asimismo, las políticas públicas expresan los principales objetivos del Estado y esto pone énfasis en las estrategias institucionales y de gobierno para alcanzar ciertos fines en lo social y económico. Para algunos analistas la acción estatal es esencialmente pública y por lo tanto no cabe hacer distinciones como política social; para otros sí tiene validez en tanto se hace mención a un campo específico de actividad como son educación, salud, vivienda, saneamiento, seguridad social u otros dependiendo de cada realidad (Franco 1983).

No existen, por lo tanto, estándares fijos para definir lo que es gasto público y social; la CEPAL (1994) señala la falta de acuerdos sobre los criterios que delimitan el concepto mismo de gasto social y el énfasis

5 “.. los programas públicos ... no son instituidos en las democracias por gobiernos ideales ni por déspotas benevolentes sino por complicados procesos políticos” (Stiglitz 1995: 116).

6 Las disponibilidades financieras, aun cuando han tenido que ver mucho con cobertura y calidad de los servicios públicos no han sido los únicos factores ya que intervienen en ello “ la organización institucional del sector público, el diseño de las fuentes que financian los servicios sociales y las reglamentaciones que enmarcan el funcionamiento del sector público y privado en este terreno” (Larrañaga en CEPAL 1996: 19).

puesto en el aspecto operativo de los servicios que prestan las instituciones estatales para hacer una estimación arbitraria de los sectores salud, educación, seguridad social y vivienda, entre otros.

Esa clasificación, usualmente correspondiente a determinados pliegos presupuestales, puede excluir programas que tengan impacto social realizados por el Estado que no corresponden a esa categoría, como son caminos rurales, políticas de asistencia agrícola, lo que impide apreciar la acción estatal en materia de salud, nutrición o educación, por ejemplo, que realizan otras instituciones (CEPAL 1994).

Otra definición destaca como sociales, propiamente dichas, a las actividades relacionadas con el suministro de servicios básicos a los sectores más pobres. El gasto social sería expresión de una función social entendida como política focalizada hacia los más desfavorecidos por las condiciones existentes en el mercado al no brindarles condiciones mínimas de bienestar y protección.

3. Clasificación del Gasto Público según el desarrollo de capacidades

Este trabajo, basado en las ideas expuestas en la sección anterior, propone una clasificación que permita ayudar al análisis de la acción estatal en los diferentes ámbitos de gobierno central, regiones, organismos descentralizados e instituciones públicas ⁷.

Los criterios que se proponen para organizar el gasto público ⁸ están dirigidos a analizar los esfuerzos que se realiza en el campo de las políticas públicas y a superar la ambigüedad que encierra el concepto de gasto social incorporando el enfoque teórico propuesto por Sen (1995) y los postulados de la economía del bienestar, como se ha manifestado.

La propuesta recoge lo que se refiere a las políticas relacionadas con:

- a) el acceso a servicios básicos (atención médica, educación, vivienda y otros servicios sociales),
- b) los aspectos normativos institucionales(protección del consumidor, seguridad ciudadana, administración de justicia)y
- c) las acciones orientadas a mejorar la eficiencia económica(infraestructura, regulación de tarifas públicas, políticas en relación con externalidades como las regulaciones sobre el medio ambiente).

7 Cabe indicar que la clasificación propuesta estuvo sujeta a la disponibilidad de información que existía antes de la creación del SIAF.

8 Existen algunas discrepancias entre investigadores para determinar cuáles son las fuentes que deben considerarse públicas. Algunos consideran como esfuerzo estatal sólo los recursos del Tesoro y la deuda interna (CEPAL 1994) dejando aparte otras fuentes en las que intervienen otros agentes(ingresos propios, donaciones, deuda externa).Francke (1996)considera dentro de lo público al endeudamiento externo en tanto involucra recursos del Tesoro para destinarlos al pago de intereses y amortizaciones.

Dichas políticas, además de sus repercusiones distributivas, apuntarían a crear condiciones para un desarrollo económico y social de largo plazo a través de una estructura institucional más perdurable y eficaz “ ya que los mercados operan bien cuando están apoyados también por otro tipo de redes sociales” (Esser y otros 1994:3). De esa manera, en forma conjunta con el sector privado, las políticas públicas deben contribuir a crear ventajas de localización y competitividad al sector productivo en respuesta a los nuevos requerimientos de la economía mundial.

Por ejemplo, la obras de infraestructura que facilitan la inversión privada, los servicios de educación y salud orientados al desarrollo del capital humano y hacia un aumento de la productividad del trabajo, el marco administrativo y jurídico general que sirve de sostén a una economía que se torna cada vez más compleja, son algunos de los aspectos que esta clasificación del gasto público pretende analizar.

De acuerdo con lo expuesto se ha elaborado una estadística de la evolución del gasto público con información desagregada de diferentes instancias de ejecución del gobierno a nivel central y descentralizado.

La clasificación es la siguiente:

A. Desarrollo de las capacidades de las personas

Este aspecto permite medir el gasto realizado por el Estado para garantizar el acceso de los ciudadanos a servicios de carácter más universal, como salud y educación que, si bien pueden ser suministrados por el sector privado, no se considera deseable su exclusión. Se reconoce con ello objetivos relacionados con la igualdad de oportunidades y la importancia de la inversión en recursos humanos.

B. Desarrollo de las capacidades de grupos considerados vulnerables

Considera el gasto estatal dirigido a mejorar las condiciones de vida y proteger a los grupos más desfavorecidos socialmente y en situación de pobreza. Se hará referencia a los servicios que brindan determinadas instituciones dirigidas al cumplimiento de objetivos como: inversión social, seguridad alimentaria, protección y atención a mujeres niños y ancianos.

C. Desarrollo de la infraestructura básica para ampliar la capacidad productiva

Se enfatiza la inversión pública en obras de infraestructura que promuevan la inversión privada y permitan distribuir recursos a escala regional orientados a la generación de empleo, mejora de la productividad y al acceso a otros bienes como electrificación rural, asistencia agrícola, entre otros.

Comprende el análisis del gasto de inversión en los sectores: agropecuario, energía y recursos mineros, transporte y comunicaciones, pesquería, industria y otros programas multisectoriales del gobierno central

y de los gobiernos regionales y de microregiones.

D. Regulación y protección de las garantías ciudadanas

Organiza información de las instituciones públicas orientadas a actividades de carácter regulador y normativo que son importantes para el funcionamiento democrático y la convivencia social. Se agrupan acciones que tienen que ver con garantizar el derecho de propiedad, el acceso a la justicia, la protección del trabajador y los derechos del pueblo y del consumidor. No se ha podido incorporar lo referente a seguridad ciudadana y desagregar las actividades de algunos organismos reguladores (determinación de tarifas públicas, por ejemplo) debido a la forma de presentación de la información.

E. Resto

Se considera en este acápite las instituciones o funciones del Estado que no están incluidas bajo los criterios de clasificación expuestos y que están por lo general orientadas a fines más amplios de la acción pública. Incorpora, también, las actividades de carácter general y administrativo de los sectores productivos cuyos proyectos han sido incluidos en el rubro C.

IV. Aspectos Metodológicos

La propuesta, como se ha visto, trasciende la distinción tradicional de gasto social al considerar otras acciones estatales que, además de favorecer el desarrollo intelectual y físico de las personas y compensar las carencias existentes en grupos vulnerables, están destinadas a ampliar la capacidad productiva y a regular la convivencia social.

Los cuadros de la evolución del gasto entre 1992 y 1995 corresponden sólo a la fuente de financiamiento Tesoro Público y han sido elaborados bajo criterios señalados en la sección anterior. Se sintetiza la información del gasto ejecutado y del calendario de compromisos de los volúmenes 1, 2, 5 y 6 respectivamente, correspondientes a gobierno central, regionales, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas (anexos 1 y 2)

En este avance del trabajo no se consideran los gastos efectuados por el Instituto peruano de Seguridad Social, las sociedades de beneficencia, los gobiernos locales y el Fonavi así como tampoco las otras fuentes de financiamiento (ingresos propios, endeudamiento interno y externo, transferencias y donaciones).

Los criterios expuestos para construir una serie homogénea de gasto público han debido adecuarse a la forma o estructura presupuestal derivada de distintas etapas del presupuesto público (calendario de compromisos, ejecución del gasto)⁹, lo cual ha impedido una desagregación más fina de la información.

Si bien la información sobre el gasto ejecutado es la que proporciona el mayor nivel de confiabilidad, la forma agregada de cada pliego no permitía desagregar el gasto de acuerdo a los criterios expuestos. Los calendarios de compromisos han permitido una mejor aproximación, que al ser organizados por programas y subprogramas permiten conocer la actividad que se financia en forma más específica. Son esas las razones por las cuales se combinan en la metodología la información del calendario de compromisos y del gasto ejecutado.

En función de los criterios expuestos en la sección 3, la clasificación propuesta agrupa las actividades de las diferentes instituciones del Estado¹⁰ independientemente del pliego al cual pertenecen. El razón por la cual se analizó cada programa y subprograma para poder agruparlos en los “sectores y subsectores” aplicables para el estudio.

Se han considerado los cambios institucionales que han llevado a la liquidación de algunas instituciones (Sistema Nacional de Propiedad Social, Instituto de Fomento Municipal, por ejemplo), la aparición de otras nuevas y la fusión de algunas entidades (como el Ministerio de Vivienda y Construcción en el Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Vivienda). Algunas instituciones como Foncodes cambiaron de volumen y sector en un mismo año.

Para el sector educación, se identificó los programas y subprogramas de los pliegos y volúmenes correspondientes, distinguiendo los subsectores de administración, inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria, ocupacional, especial, alfabetización, proyectos de educación, superior universitaria, cultura y deporte, infraestructura y programas educativos. Similar procedimiento se siguió para el sector salud

9 Luego de aprobado el presupuesto se inicia las gestiones para solicitar los recursos para cada mes lo cual se manifiesta en el calendario de compromisos. Aprobado el calendario, se inicia otra etapa para solicitar la autorización de giro correspondiente (en donde la cantidad girada puede ser menor al monto determinado en los calendarios). Finalmente, las instituciones/regiones proceden a ejecutar el gasto, el mismo que puede diferir de lo autorizado debido a que las entidades públicas no siempre gastan todo lo que se les ha girado.

10 La información ha sido proporcionada por el MEF y por la subgerencia del Sector Público del BCR. En esta sección se presenta un resumen de la metodología utilizada, los distintos aspectos de la misma se encuentran detallados en documento aparte. Para evitar duplicar información y sobreestimar el gasto en las transferencias de recursos del gobierno central a otros volúmenes, se consignó los recursos en el volumen en que efectivamente se realiza el gasto. Se restó los recursos de las partidas transferencias corrientes y de capital que aparecían en el volumen 1 pero que eran parte del financiamiento de otros volúmenes.

11 Se trata de superar una contabilidad que no da cuenta de actividades cruzadas de diversas instituciones; tal es el caso de actividades de saneamiento que pueden agruparse en salud o vivienda o programas de

agrupando algunas de sus funciones en los sub sectores administración, atención de salud¹², inversión, salud ambiental y proyectos de salud.

En grupos vulnerables se considera el gasto destinado a mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de pobreza o desfavorecidos socialmente, información consignada en los volúmenes correspondientes a gobiernos regionales, organismos descentralizados e instituciones públicas. Sin embargo, la forma como esta organizada la información impide una desagregación mayor en lo que se refiere a ayuda alimentaria, inversión social, apoyo a la niñez, etc.

El esfuerzo del Estado para mejorar la capacidad productiva se ha consignado en el sector programas y proyectos de desarrollo que a su vez se subdivide, según su naturaleza , en agropecuarios, energía, transportes y comunicaciones, industriales, pesca, en multisectoriales, y en otros programas donde se incluye al Instituto Nacional de Desarrollo. Se consigna información de todos los volúmenes presupuestales.

El sector regulación agrupa el gasto de las instituciones que cumplen un rol regulador (Consejo Nacional del Medio Ambiente), fiscalizador (Ministerio Público), de control (Contaduría Pública de la Nación) y de administración de justicia, entre otros.

Finalmente, el gran sector “resto” constituye un agregado del gasto de otras instituciones no consideradas en los acápite anteriores y en las que se requeriría de otro tipo de información para hacer una clasificación más específica.

V. Primeros resultados

Los cuadros que se presenta en los anexos permiten una evaluación preliminar de la evolución del gasto entre 1992 y 1995 debido a que el análisis se centra exclusivamente en la fuente de financiamiento Tesoro Público.

12 nutrición que pueden ser realizados por el sector salud o PRONAA.
La forma como se presenta la información sobre el gasto en salud no permite desagregar el gasto ejecutado por tipo de establecimiento de salud (hospitales, centros y postas), a diferencia de educación que sí presenta información por niveles educativos. Por ello se ha agrupado el gasto de los diferentes establecimientos bajo un solo concepto “atención de la salud”, impidiendo realizar un análisis por niveles de atención.

No obstante, los recursos del Tesoro tienen un impacto significativo en la medida que representan, aproximadamente, 90 por ciento del total del gasto en salud y en educación y entre 50 y 60 por ciento del correspondiente al sector grupos vulnerables y de regulación¹³.

El gasto público, luego de la caída experimentada entre los años 1988 y 1991 (22 por ciento promedio anual), comienza a recuperarse a un promedio de 13 por ciento anual en los siguientes 4 años. Se observa un aumento de la participación en el gasto público total de los sectores salud y en especial el sector educación que de representar 21 por ciento en 1992 crece a 28 por ciento en 1995 (anexo 2).

El coeficiente del gasto público sobre el PBI se ha mantenido sin mayores variaciones fluctuando entre 9 y 11 por ciento entre 1992 y 1995; salud mantuvo constante su participación en 1 por ciento mientras que el peso de educación sobre el PBI creció de un nivel de 1,9 a 3 por ciento en dicho período¹⁴

El gasto per cápita en los sectores salud y educación ha ido en aumento durante los años considerados, reflejando un mayor acceso de la población a los servicios públicos y sociales en los últimos años (Francke 1996). Falta evaluar, sin embargo, su impacto o efectividad con relación al nivel de distribución del ingreso lo cual también se asocia con la calidad de estos servicios. Igualmente se requiere de un análisis más fino para evaluar el gasto per cápita en función del volumen de la población a la que efectivamente atienden estos servicios.

En el anexo 3 se observa que todos los sectores considerados mostraron tasas de crecimiento promedio anuales positivas, destacando, por ejemplo, el crecimiento del sector 'proyectos y programas de desarrollo' y 'regulación' y de los subsectores de infraestructura educativa, y proyectos de energía y minas.

La estructura porcentual del gasto por sector y subsector (anexo 4) muestra cómo han sido distribuidos los recursos del Tesoro. Al interior del sector educación se observa una participación muy similar e invariable de los niveles de educación ocupacional, especial, cultura y deporte; una disminución de la participación de los niveles de educación inicial, primaria y superior universitaria y un crecimiento de la infraestructura educativa (Infes) y la educación superior no universitaria.

El gasto por atención de salud, que comprende hospitales, centros y postas de salud, representó más del 60 por ciento de los recursos del Tesoro gastados por el sector en los años considerados. Paralelamente, crece la participación del subsector programas y proyectos de salud 15 de 12 a 19 por ciento en el periodo 1992 – 1995. Dicho crecimiento es destacable dado que este sector corresponde a las prioridades en atención de salud debido a consideraciones epidemiológicas y de equidad.

13 Las cifras son referenciales en tanto la información que se tiene de otras fuentes procede del calendario de compromisos.

14 Se han encontrado resultados similares a los que obtienen otros investigadores. Por ejemplo, en educación Francke (1994) calcula un ratio de 2 por ciento y de 2,2 por ciento para los años 1992 y 1993, respectivamente y Saavedra (1997) estima una participación de 2,9 por ciento en 1994. El nivel calculado por Francke en salud es de 0,7 por ciento para los años 1992 y 1993.

15 En este subsector se ha agrupado el gasto referido a los programas nacionales de salud administrados por el nivel - central Salud y Nutrición Básica, Fortalecimiento de los servicios de Salud, Salud Básica para Todos- y el gasto en proyectos de salud que realizan las regiones.

En el anexo 5 – distribución porcentual del gasto público entre volúmenes – se puede observar una mayor desconcentración del gasto del gobierno central hacia las regiones en los sectores de educación y salud hasta 1994, con una tendencia ligeramente contraria en 1995. La presencia del nivel central es más fuerte en lo que se refiere a regulación y proyectos de desarrollo.

Estos resultados requieren de análisis más detallados dado que muchos de los recursos que manejan las regiones son determinados por las decisiones del nivel central; observándose casos en que las entidades regionales no muestran necesariamente capacidad de gasto.

El documento “Análisis del gasto público en salud” elaborado por Macroconsult (1995/1996) ha detectado que las subregiones de salud no tienen un registro consolidado a través del cual se pueda identificar el total de los recursos gastados y éstos aparecen disgregados en sus diferentes programas de ejecución. En ese sentido se plantea una reorganización administrativa que permita una aplicación coordinada de la política de salud de las regiones con la política nacional y que a su vez facilite la administración de los recursos por parte de las subregiones.

En el cuadro 1 se presenta un resumen del destino del gasto por partidas 16 para los sectores educación y salud observándose una caída de la participación del rubro ‘remuneraciones’ entre los años 1992 y 1995 en ambos sectores (de 32,5 a 14 por ciento en educación y de 34 a 18 por ciento en salud). Por el contrario, las ‘transferencias corriente’ –que incluyen, entre otros, el pago por conceptos remunerativos- crecen en estos mismos años. Esta partida conjuntamente con ‘otros gastos corrientes’ 17 explican 67 por ciento del gasto público educativo en 1995, mientras que en el sector salud fue de 39 por ciento; más bien, el rubro ‘bienes y servicios’ del sector salud tiene una participación preponderante en el total de este gasto –en 1995 sólo esta partida representaba el 37 por ciento- en contraposición de lo que sucede en educación 18.

Si bien en este cuadro no se explicita las partidas ‘adquisición de bienes de capital’ y ‘obras’ (particularmente por el gasto del Infes en educación) éstas son las que estarían influenciando la creciente participación del gasto de capital.

El análisis del gasto público según partidas genéricas observa una leve tendencia a aumentar la participación de los ‘gastos de capital’ de 18 a 22 por ciento entre 1992 y 1995. Este cambio ha sido más evidente en los sectores educación y salud cuyos gastos corrientes descendieron de un nivel de 96 a 87 y 93 por ciento, respectivamente.

16 Las 14 partidas genéricas han sido resumidas en cuatro grandes rubros: ‘Remuneraciones’ es la correspondiente a la partida 1, ‘Bienes y Servicios’ incluyen las partidas 2 y 3, ‘Transferencias Corrientes’ corresponden a la partida 4 y ‘Otros Corrientes’ a las partidas 5 y 6. El gasto de capital suma las partidas 7,8,9,10,11,12 y 14 (ver Anexo 1 para detalle de las partidas).

17 Esta partida incluye sólo pensiones en ambos sectores.

18 Si bien no se cuenta con el desagregado de la partida ‘bienes y servicios’ para el sector salud, con la finalidad de conocer cuánto se gasta en aquéllos necesarios para el funcionamiento propiamente administrativo del sector y cuánto en la compra de medicinas, material médico, etc., para el mantenimiento del cuidado de la salud de la población, el gasto en insumos médicos estaría elevando la participación de dicha partida en el gasto total de salud, a diferencia del sector educación en donde la mayor parte de este rubro lo constituye el gasto en bienes y servicios utilizados para el funcionamiento administrativo del mismo.

CUADRO 1				
PERÚ: GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN Y SALUD 1992 – 1995 (Según gasto corriente y de capital, Fuente Tesoro Público) (Estructura porcentual)				
	1992	1993	1994	1995
EDUCACION	100,0	100,0	100,0	100
Gasto corriente	96,9	92,7	88,7	87,4
Remuneraciones	32,5	21,0	16,1	14,2
Bienes y servicios	3,6	5,8	5,5	5,8
Transferencias corrientes	45,1	54,9	58,8	59,9
Otros gastos corrientes	15,7	11,0	8,3	7,5
Gasto de capital	3,1	7,3	11,3	12,6
SALUD	100,0	100,0	100,0	100
Gasto corriente	96,1	96,9	95,3	93,4
Remuneraciones	34,2	31,2	24,6	17,6
Bienes y servicios	26,5	22,7	24,9	37,2
Transferencias corrientes	23,1	31,8	36,6	32,0
Otros gastos corrientes	12,3	11,2	9,2	6,6
Gasto de capital	3,9	3,1	4,7	6,6
Fuente: Calendario de Compromisos, MEF. Subgerencia del Sector Público, BCRP.				
Elaboración: Propia.				

Con el fin de proporcionar una información más detallada sobre el destino del gasto público por partidas genéricas se han elaborado varios cuadros (anexos 6 al 10) que muestran su evolución durante los cuatro años mencionados. El anexo 6, en particular, permite hacer una comparación del nivel de crecimiento experimentado por cada rubro y al interior de cada sector entre 1992 y 1995 y analizar el acento puesto en los gastos de capital.

VI. Comentarios finales

El esquema propuesto para la clasificación del gasto público, de acuerdo al enfoque teórico del desarrollo de las capacidades y al nuevo rol del Estado, tiene como objetivo aportar a un mejor análisis y evaluación de las políticas públicas; sin embargo, como se ha planteado en el desarrollo del trabajo, dista mucho de ser un esquema ideal debido a las limitaciones de la información.

Para estimar la estructura a nivel de sector y subsector se ha trabajado con el calendario de compromisos distinguiendo por programas, subprogramas y por partidas consignando, luego, los niveles totales del gasto ejecutado en cada pliego. Se requiere, sin embargo, una medición más amplia que considere a otras instituciones prestadoras de servicios como el Instituto Peruano de Seguridad Social, las sociedades de beneficencia, los gobiernos locales y el Fonavi, entre las principales. Asimismo, se requiere información del gasto ejecutado por las otras fuentes de financiamiento para obtener datos consolidados a nivel nacional.

Si bien los cuadros están sujetos a revisión, interesa promover un debate sobre los criterios de clasificación con la finalidad de proporcionar información que permita llenar los vacíos encontrados en las estadísticas del sector público y evaluar la efectividad del gasto. El propósito de la creación del SIAF es justamente mejorar la gerencia de los recursos fiscales y elevar la calidad de la información sobre gasto público; sin embargo, este sistema recién está empezando a operar. Uno de los objetivos de este trabajo es empalmar la serie de gasto público aquí presentada con la información que se genere bajo el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público. Es importante contar, además, con estadísticas regionales del gasto para determinar la forma como se distribuye los recursos del Estado en diversas instancias y ámbitos espaciales.

El análisis es todavía muy preliminar en tanto no se plantean parámetros ni estándares sobre un monto deseable del gasto acorde con los objetivos de la política pública, lo cual necesitaría de estudios más exhaustivos sobre el costo de estos servicios y su verdadero impacto sobre el bienestar de la población a la que se quiere beneficiar.

Asimismo, la evaluación de la política pública debe considerar diversos parámetros orientados a medir hasta qué punto llega, a quiénes se desea orientar la atención y la forma cómo se logran los objetivos sociales propuestos por ella (Francke 1996:152) lo que implica, además, analizar la calidad de los servicios y su eficacia con relación a las necesidades de los usuarios.

El análisis de la evolución del gasto no necesariamente permite mostrar su impacto distributivo siendo necesario realizar estudios más específicos y construir instrumentos analíticos que permitan determinar su progresividad con relación al nivel de mejora de los ingresos de los más pobres.

Finalmente, teniendo en consideración que el Estado tiene canales básicos a través de los cuales repercute en el bienestar, como son la estabilidad macroeconómica y las políticas que favorecen el crecimiento económico, es necesario realizar estudios a fin de comparar metas y resultados de las políticas aplicadas, así como los efectos de la reforma institucional del país.

Bibliografía

BERRY, Albert (1995) “The macroeconomic context for policies, projects and programmes to promote social development and combat poverty in Latin America and the Caribbean”. Department of Economics, University of Toronto, September, Toronto.

BITRÁN, Eduardo y SAAVEDRA, Eduardo (1992) “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”. En *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*. Oscar Muñoz editor, CIEPLAN, Santiago.

BOENINGER, Edgardo (1991) “Governance and development: issues and constraints”. En *Proceedings of the World Bank. Annual conference on development economics, supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer*, Lawrence H. Summers and Shekhar Shah editors, 267 – 287, Washington, D.C.

BUSTAMANTE, Luis (1993). “Reinventando el Estado”. Diario Gestión, 27 de abril.

CAMPERO, Guillermo (1995) “Gobernabilidad y política”. Notas de clase Maestría en Gestión y Políticas Públicas, U. de Chile, Santiago.

CEPAL (1994) “Gasto público en América Latina”. En Cuadernos de la CEPAL, Santiago.

CETRÁNGOLO, Oscar; LARRAÑAGA, Oswaldo; CARCIOFI, Ricardo (Coordinador) (1996) “Desafíos de la descentralización, educación y salud en Argentina y Chile”, CEPAL, Santiago.

CONSORCIO ESAN/SEVERS/FUNSAIUD (1996) “Análisis del financiamiento del sector salud”. Resumen ejecutivo del informe final extendido, setiembre, Lima.

CONSTANT, Benjamín (1968) Curso de Política Constitucional. Ediciones Taurus, Madrid.

DE HABICH, Midori (1991) “Gasto público en salud y sus efectos distributivos”, Documento de trabajo. VIII Encuentro de Economistas, Lima.

FRANCO, Rolando (1983) “Las grandes controversias de la política social”. En *Desarrollo Social en los 80*. CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago.

ESSER, Klaus; HILLEBRAND, W.; MESSNER, Dirk; MEYER – STAMER, Jörg (1994) “Competitividad sistémica, competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas”. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

EVANS, Peter (1996) “El Estado como problema y solución”. En *Materiales de Política, cultura y Sociedad, Desarrollo Económico*. Instituto de Estudios Peruanos, Vol. 35, No. 140, Lima.

FINANZAS Y DESARROLLO (1993) “Salud: Medidas que pueden adoptar los gobiernos”. Publicación Trimestral Fondo Monetario y Banco Mundial, setiembre.

FINANZAS Y DESARROLLO (1996) “Reforma del Estado”. Publicación Trimestral Fondo Monetario y Banco Mundial, setiembre.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1991) “Manual del gasto público, guía sobre aspectos de la política de gasto público en los países en desarrollo”. División de Análisis de Gastos Públicos, Departamento de Finanzas Públicas, FMI, Edición de Ke-Youngchu y Richard Hemming, Washinton D.C.

FRANCKE, Pedro (1994) “La educación pública, los pobres y el ajuste”, Aprodech, Cedal, Lima.

FRANCKE, Pedro (1996) “Programas sociales en el Perú: alcance actual y retos a futuro”, En “¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida”. Instituto Cuánto, Unicef, Gilberto Moncada y Richard Webb editores, Lima.

ISUANI, Aldo (1992) “Política social y dinámica política en América Latina, nuevas respuestas para viejos problemas”. En *Desarrollo Económico*. Volumen 32, No. 125, abril-junio.”

MACROCONSULT S.A. (1995/1996) “Análisis del gasto público en salud”, octubre-abril, Lima.

PNUD (1996), “Informe sobre desarrollo humano”. Ediciones Mundi – Prensa, Madrid.

SAAVEDRA, Jaime y MELZI, Roberto (1997) “Financiamiento de la Educación en el Perú”, marzo. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.

SEN, Amartya, STERN, Nicholas and STIGLITZ, Joseph (1990), “Roundtable Discussion Development Strategies: The roles of the state and the private sector”, En *Proceedings of the World Bank Annual conference on development economics, supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer*, 421 – 433, Washington, D.C.

SEN, Amartya (1995), “The political economy of targeting”. En *Public spending and the poor. Theory and evidence*. A World Bank Book, eds. Dominique Van de Walle y Kimberly Nead, Washington, D.C.

STIGLITZ, Joseph (1995) “La Economía del Sector Público”. Ediciones Bosch, 2da edición, Barcelona.

TOURAINÉ, Alain (1995) “¿Qué es la Democracia? Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

VIAL, Joaquín (1991) “Revisión de Enfoques y Estrategias de Desarrollo Económico”. En *Desarrollo y Medio Ambiente, hacia un enfoque integrador*. CIEPLAN, Santiago.

Anexo 1

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO		PLIEGOS (Varios)
1 Tesoro Público		(Identifica a la institución)
2 Ingresos Propios		
3 Endeudamiento Interno		PROGRAMAS (Varios)
4 Endeudamiento Externo		(Identifica actividades generales)
5 Donaciones		
		SUBPROGRAMAS (Varios)
VOLÚMENES		(Identifica actividades específicas)
1 Gobierno Central		
2 Gobiernos Regionales		PARTIDAS DE GASTO
5 Organismos Descentralizados		1 Remuneraciones
6 Instituciones Públicas		2 Bienes
		3 Servicios
SECTORES		4 Transferencias Corrientes
1 Presidencia del Consejo de Ministros		5 Pensiones
4 Poder Judicial		6 Intereses
5 Jurado Nacional de Elecciones		7 Estudios
6 Ministerio de Justicia		8 Obras
7 Ministerio de Interior		9 Bienes de Capital
8 Ministerio de Relaciones Exteriores		10 Adquisición de Valores
9 Ministerio de Economía y Finanzas		11 Transferencias de capital
10 Ministerio de Educación		12 Amortizaciones
11 Ministerio de Salud		14 Bienes de Capital no
12 Ministerio de Trabajo y Promoción Social		Ligados a Proyectos
13 Ministerio de Agricultura		
14 Ministerio de Industria, Comercio, Turismo, Integración y Neg. Com. Internac.		
15 Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción		
16 Ministerio de Energía y Minas		
18 Ministerio de Pesquería		
19 Contraloría General de la República		
20 Defensoría del Pueblo		
21 Consejo Nacional de la Magistratura		
22 Ministerio Público		
24 Tribunal Constitucional		
25 Ministerio de la Presidencia (PRES)		
26 Ministerio de Defensa		
28 Congreso Constituyente		

Fuente: Calendario de Compromisos, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Propia.

Anexo 2

Perú: Gasto Público 1992 - 1995
Tesoro Público

En miles de Nuevos Soles de 1990				
SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995
Total	549 098	609 914	695 756	784 949
Educación	117 913	133 955	175 706	222 353
Salud	41 073	38 584	46 955	71 380
Grupos Vulnerables	20 216	32 127	23 027	27 061
Progr. y Proy. de Desarrollo	33 191	65 588	68 130	76 470
Regulación	23 591	24 195	28 345	47 570
Resto	313 114	315 464	353 592	340 114
Variación porcentual				
%				
SECTORES	1993-1992	1994-1993	1995-1994	
Total		11,1	14,1	12,8
Educación		13,6	31,2	26,5
Salud		-6,1	21,7	52,0
Grupos Vulnerables		58,9	-28,3	17,5
Progr. y Proy. de Desarrollo		97,6	3,9	12,2
Regulación		2,6	17,2	67,8
Resto		0,8	12,1	-3,8
Gasto per cápita				
(Nuevos Soles de 1990)				
SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995
Total	24,6	26,8	30,1	33,4
Educación	5,3	5,9	7,6	9,4
Salud	1,8	1,7	2,0	3,0
Grupos Vulnerables	0,9	1,4	1,0	1,1
Progr. y Proy. de Desarrollo	1,5	2,9	2,9	3,2
Regulación	1,1	1,1	1,2	2,0
Resto	14,0	13,9	15,3	14,5

Distribución porcentual				
%				
SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	21,5	22,0	25,3	28,3
Salud	7,5	6,3	6,7	9,1
Grupos Vulnerables	3,7	5,3	3,3	3,4
Progr. y Proy. de Desarrollo	6,0	10,8	9,8	9,7
Regulación	4,3	4,0	4,1	6,1
Resto	57,0	51,7	50,8	43,3
Gasto/PBI				
%				
SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995
Total	9,2	9,8	10,3	10,7
Educación	2,0	2,1	2,6	3,0
Salud	0,7	0,6	0,7	1,0
Grupos Vulnerables	0,3	0,5	0,3	0,4
Progr. y Proy. de Desarrollo	0,6	1,0	1,0	1,0
Regulación	0,4	0,4	0,4	0,6
Resto	5,3	5,0	5,2	4,6
Distribución del Gasto Corriente				
%				
SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995
Total	81,7	75,2	77,0	78,4
Educación	96,9	92,7	88,7	87,4
Salud	96,1	96,9	95,3	93,4
Grupos Vulnerables	44,2	24,6	45,3	57,4
Progr. y Proy. de Desarrollo	4,4	1,4	1,1	1,3
Regulación	95,7	84,2	79,2	89,7
Resto	83,6	84,9	85,3	86,8

Fuente: Calendario de Compromisos 1992 - 1995, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Anexo 3
Perú: Gasto del Tesoro Público 1992 - 1995
Por sector y subsector
(En miles de Nuevos Soles de 1990)

SECTORES	1 992	1 993	1 994	1 995	FCPA *
					%
TOTAL	549 098	609 914	695 756	784 949	12,6
EDUCACIÓN	117 913	133 955	175 706	222 353	23,5
Administración	29 383	30 180	38 744	48 717	18,4
Inicial	6 588	7 074	9 044	11 654	20,9
Primaria	33 405	36 878	44 660	55 641	18,5
Secundaria	23 705	25 125	31 069	39 276	18,3
Superior no universitaria	3 438	5 871	4 153	7 752	31,1
Ocupacional	1 290	1 390	1 698	2 115	17,9
Especial	796	830	1 062	1 382	20,2
Alfabetización	921	855	1 131	1 333	13,1
Superior universitaria	15 516	18 407	23 394	28 644	22,7
Cultura y deporte	1 467	1 847	2 275	2 609	21,2
Infraestructura	691	4 879	13 396	20 263	208,4
Programas y proyectos	712	619	5 080	2 967	60,9
SALUD	41 073	38 584	46 955	71 380	20,2
Administración	7 391	5 928	6 563	10 187	11,3
Atención de la salud	27 040	29 636	33 546	43 929	17,6
Salud ambiental	43	61	44	218	71,2
Inversión	699	261	303	562	-7,0
Instituciones descentralizadas	806	680	1 440	2 995	54,9
Programas y proyectos	5 093	2 018	5 059	13 490	38,4
GRUPOS VULNERABLES	20 216	32 127	23 027	27 061	10,2
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	33 191	65 588	68 130	76 470	32,1
Proyectos agropecuarios	2 728	5 321	1 902	5 512	26,4
Proyectos de transporte y vivienda	7 570	14 877	14 785	19 560	37,2
Proyectos de energía y minas	264	6 665	3 709	4 799	163,1
Proyectos de desarrollo pesquero	260	1 399	1 973	1 598	83,2
Proyectos de industria	221	359	507	499	31,1
Proyectos multisectoriales	17 417	36 816	44 545	41 573	33,6
Otros programas y proyectos	4 731	152	710	2 928	-14,8
REGULACIÓN	23 591	24 195	28 345	47 570	26,3
RESTO	313 114	315 464	353 592	340 114	2,8

* Tasa de crecimiento promedio anual.

Fuente :Calendario de Compromisos 1992 - 1995, Ministerio de Economía y Finanzas

Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Anexo 4
Perú: Gasto del Tesoro Público 1992 - 1995
Por sector y subsector
(Estructura porcentual)

SECTORES	1992	1993	1994	1995
EDUCACIÓN	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración	24,9	22,5	22,1	21,9
Inicial	5,6	5,3	5,1	5,2
Primaria	28,3	27,5	25,4	25,0
Secundaria	20,1	18,8	17,7	17,7
Superior no universitaria	2,9	4,4	2,4	3,5
Ocupacional	1,1	1,0	1,0	1,0
Especial	0,7	0,6	0,6	0,6
Alfabetización	0,8	0,6	0,6	0,6
Superior universitaria	13,2	13,7	13,3	12,9
Cultura y deporte	1,2	1,4	1,3	1,2
Infraestructura	0,6	3,6	7,6	9,1
Programas y proyectos	0,6	0,5	2,9	1,3
SALUD	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración	18,0	15,4	14,0	14,3
Atención de la salud	65,8	76,8	71,4	61,5
Salud ambiental	0,1	0,2	0,1	0,3
Inversión	1,7	0,7	0,6	0,8
Instituciones descentralizadas	2,0	1,8	3,1	4,2
Programas y proyectos	12,4	5,2	10,8	18,9
GRUPOS VULNERABLES	100,0	100,0	100,0	100,0
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	100,0	100,0	100,0	100,0
Proyectos agropecuarios	8,2	8,1	2,8	7,2
Proyectos de transporte y comunicaciones	22,8	22,7	21,7	25,6
Proyectos de energía y minería	0,8	10,2	5,4	6,3
Proyectos de desarrollo productivo	0,8	2,1	2,9	2,1
Proyectos de industria	0,7	0,5	0,7	0,7
Proyectos multisectoriales	52,5	56,1	65,4	54,4
Otros programas y proyectos	14,3	0,2	1,0	3,8
REGULACION	100,0	100,0	100,0	100,0
RESTO	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Calendario de Compromisos 1992 - 1995, MEF
Subgerencia del Sector Público, BCRP
Elaboración: Propia

Anexo 5
Perú: Gasto del Tesoro Público 1992-1995
Por volúmenes
(Distribución porcentual)

SECTORES	1992				1993				1994				1995			
	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Organismos Desc. *	Total	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Organismos Desc. *	Total	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Organismos Desc. *	Total	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Organismos Desc. *	Total
TOTAL	69,9	20,7	9,4	100,0	63,6	18,3	18,0	100,0	62,5	19,9	17,6	100,0	59,8	21,2	18,9	100,0
EDUCACIÓN	25,3	59,9	14,9	100,0	24,4	57,1	18,5	100,0	23,4	54,4	22,2	100,0	23,7	53,2	23,1	100,0
Administración	40,1	59,9	0,0	100,0	39,0	61,0	0,0	100,0	38,4	61,6	0,0	100,0	40,1	59,9	0,0	100,0
Inicial	25,1	74,9	0,0	100,0	21,8	78,2	0,0	100,0	24,8	75,2	0,0	100,0	26,8	73,2	0,0	100,0
Primaria	20,7	79,3	0,0	100,0	20,8	79,2	0,0	100,0	19,9	80,1	0,0	100,0	20,1	79,9	0,0	100,0
Secundaria	30,6	69,4	0,0	100,0	29,7	70,3	0,0	100,0	30,3	69,7	0,0	100,0	30,6	69,4	0,0	100,0
Superior no universitaria	19,6	80,4	0,0	100,0	52,5	47,5	0,0	100,0	20,1	79,9	0,0	100,0	47,9	52,1	0,0	100,0
Ocupacional	30,7	69,3	0,0	100,0	30,9	69,1	0,0	100,0	35,5	64,5	0,0	100,0	36,5	63,5	0,0	100,0
Especial	38,8	61,2	0,0	100,0	38,3	61,7	0,0	100,0	46,1	53,9	0,0	100,0	48,5	51,5	0,0	100,0
Alfabetización	4,0	96,0	0,0	100,0	4,4	95,6	0,0	100,0	7,3	92,7	0,0	100,0	8,5	91,5	0,0	100,0
Superior universitaria	0,0	0,6	99,4	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	
Cultura y deporte	0,0	0,0	100,0	100,0	16,0	0,0	84,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	2,8	1,9	95,4	100,0
Infraestructura	8,2	0,0	91,8	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,6	0,0	99,4	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Programas y proyectos	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
SALUD	57,9	40,1	2,0	100,0	53,1	45,1	1,8	100,0	52,7	44,2	3,1	100,0	62,3	33,5	4,2	100,0
Administración	53,0	47,0	0,0	100,0	38,9	61,1	0,0	100,0	35,3	64,7	0,0	100,0	50,0	50,0	0,0	100,0
Atención de la salud	52,0	48,0	0,0	100,0	55,3	44,7	0,0	100,0	55,2	44,8	0,0	100,0	59,6	40,4	0,0	100,0
Salud ambiental	71,4	0,0	28,6	100,0	77,8	0,0	22,2	100,0	84,7	0,0	15,3	100,0	91,5	0,0	8,5	100,0
Inversión	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Instituciones descentralizadas	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Programas y proyectos	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
GRUPOS VULNERABLES	0,6	0,6	98,8	100,0	0,0	0,4	99,6	100,0	0,0	0,7	99,2	100,0	8,1	1,0	90,9	100,0
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	26,7	58,1	15,2	100,0	28,0	15,6	56,3	100,0	22,2	21,5	56,2	100,0	26,6	20,0	53,5	100,0
Proyectos agropecuarios	42,2	0,0	57,8	100,0	18,0	53,0	28,9	100,0	59,4	0,0	40,6	100,0	22,1	58,3	19,6	100,0
Proyectos de transporte y vivienda	95,7	4,3	0,0	100,0	82,4	17,6	0,0	100,0	75,4	24,6	0,0	100,0	76,8	23,2	0,0	100,0
Proyectos de energía y minas	0,0	55,7	44,3	100,0	76,7	22,7	0,6	100,0	59,6	36,1	4,3	100,0	63,5	33,4	3,2	100,0
Proyectos de desarrollo pesquero	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	3,5	96,5	100,0	10,3	5,1	84,6	100,0	0,0	9,1	90,9	100,0
Proyectos de industria	76,3	0,0	23,7	100,0	0,0	78,7	21,3	100,0	0,0	88,9	11,1	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Proyectos multisectoriales	0,0	81,0	19,0	100,0	0,1	7,6	92,2	100,0	0,0	19,9	80,1	100,0	0,0	8,1	91,9	100,0
Otros programas y proyectos	1,0	99,0	0,0	100,0	13,7	86,3	0,0	100,0	64,2	35,8	0,0	100,0	34,7	65,3	0,0	100,0
REGULACIÓN	88,1	0,5	11,4	100,0	74,0	0,5	25,5	100,0	71,3	0,5	28,2	100,0	64,6	0,5	34,9	100,0
RESTO	96,0	2,2	1,8	100,0	94,6	2,4	3,0	100,0	94,3	2,0	3,7	100,0	93,9	2,6	3,6	100,0

* Organismos descentralizados e instituciones públicas.
Fuente: Calendario de Compromisos 1992 - 1995, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Anexo 6
Perú: Gasto del Tesoro Público 1992 - 1995
(Tasa de crecimiento promedio anual)

SECTORES	Remune- raciones	Bienes y Servicios	Transfer. Corrientes	Otros Corrientes	Gastos de Capital	Gasto total 1992-1995
TOTAL	-7,1	20,8	19,9	-7,0	18,9	12,6
EDUCACIÓN	-6,2	45,1	35,8	-3,7	98,0	23,5
Administración	-31,9	42,2	47,4	-8,7	106,7	18,4
Inicial	-2,3	33,3	35,9	-100,0	-	20,9
Primaria	-14,7	44,3	33,6	165,3	-	18,5
Secundaria	-14,8	49,1	33,7	-	-	18,3
Superior no universitaria	-15,9	197,9	28,3	9,4	-7,6	31,1
Ocupacional	-13,2	26,2	32,5	-	-	17,9
Especial	-10,7	17,7	35,5	-	-	20,2
Alfabetización	12,5	35,5	13,9	-	-	13,1
Superior universitaria	20,6	27,1	23,8	27,2	20,0	22,7
Cultura y deporte	-22,2	60,7	16,6	-2,8	97,2	21,2
Infraestructura	20,3	-38,9	-34,3	-100,0	221,1	208,4
Programas y Proyectos	-52,4	24,1	-26,9	-	-	60,9
SALUD	-3,7	34,7	34,0	-1,9	42,4	20,2
Administración	-11,3	17,9	29,7	-4,9	19,3	11,3
Atención de la salud	-3,0	42,3	31,5	1,0	82,7	17,6
Salud ambiental	-17,4	170,8	23,8	-11,7	-	71,1
Inversión	-22,9	-20,9	25,1	-13,0	-8,5	-7,0
Instituciones descentralizadas	-9,0	81,9	23,5	-6,8	142,1	54,9
Programas y Proyectos	-	25,9	-	-	87,7	38,4
GRUPOS VULNERABLES	-4,3	23,5	9,4	249,8	0,8	10,2
PROYECTOS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO	-33,9	22,8	-7,3	-19,4	33,5	32,1
Proyectos agropecuarios	-38,6	98,1	-21,6	-	38,6	26,4
Proyectos de transporte y vivienda	-	-	-	-	37,2	37,2
Proyectos de energía y minas	-	-	-	-	163,1	163,1
Proyectos de desarrollo pesquero	-	-	-	-	83,2	83,2
Proyectos de industria	-100,0	-100,0	-100,0	-	34,2	31,1
Proyectos multisectoriales	-28,5	0,8	10,7	-19,4	34,7	33,6
Otros programas y proyectos	-	-	-	-	-14,8	-14,8
REGULACIÓN	0,8	36,6	18,3	35,8	69,3	26,3
RESTO	-10,1	11,7	11,5	-21,6	-4,6	2,8

Fuente:

Calendario de Compromisos 1992 - 1995, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración:

Propia

Anexo 7
Perú: Gasto del Tesoro Público 1992
(En miles de Nuevos Soles de 1990)

SECTORES	Remune- raciones	Bienes y Servicios	Transfer. Corrientes	Otros Corrientes	Gastos de Capital	TOTAL
TOTAL	100 625	67 098	207 889	72 739	100 746	549 098
EDUCACIÓN	38 336	4 210	53 189	18 557	3 621	117 913
Administración	1 859	595	10 371	16 484	74	29 383
Inicial	3 086	106	3 393	3	0	6 588
Primaria	13 780	292	19 329	4	0	33 405
Secundaria	10 055	456	13 194	0	0	23 705
Superior no universitaria	1 384	110	1 853	85	7	3 438
Ocupacional	520	57	713	0	0	1 290
Especial	311	56	430	0	0	796
Alfabetización	817	17	88	0	0	921
Superior universitaria	6 065	1 718	3 095	1 793	2 845	15 516
Cultura y deporte	406	130	675	171	85	1 467
Infraestructura	35	2	25	19	610	691
Programas y proyectos	18	672	22	0	0	712
SALUD	14 058	10 869	9 490	5 036	1 620	41 073
Administración	1 179	1 562	1 770	2 332	549	7 391
Atención de la salud	12 720	4 165	7 530	2 535	91	27 040
Salud ambiental	13	7	15	9	0	43
Inversión	29	31	39	23	577	699
Instituciones descentralizadas	118	408	137	137	6	806
Programas y proyectos	0	4 697	0	0	397	5 093
GRUPOS VULNERABLES	384	1 414	7 068	76	11 273	20 216
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	524	87	820	18	31 742	33 191
Proyectos agropecuarios	279	11	517	0	1 922	2 728
Proyectos de transporte y vivienda	0	0	0	0	7 570	7 570
Proyectos de energía y minas	0	0	0	0	264	264
Proyectos de desarrollo pesquero	0	0	0	0	260	260
Proyectos de industria	8	1	6	0	206	221
Proyectos multisectoriales	237	76	297	18	16 790	17 417
Otros programas y proyectos	0	0	0	0	4 731	4 731
REGULACIÓN	5 187	4 817	7 540	5 038	1 010	23 591
RESTO	42 136	45 700	129 783	44 014	51 481	313 114

Fuente: Calendario de Compromisos 1992, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Anexo 9
Perú: Gasto del Tesoro Público 1994
(En miles de Nuevos Soles de 1990)

SECTORES	Remune- raciones	Bienes y Servicios	Transfer. Corrientes	Otros Corrientes	Gastos de Capital	TOTAL
TOTAL	75 284	84 864	305 508	70 358	159 742	695 756
EDUCACIÓN	28 331	9 677	103 363	14 559	19 776	175 706
Administración	641	1 028	25 547	11 491	38	38 744
Inicial	2 607	91	6 345	1	0	9 044
Primaria	8 146	326	36 119	69	0	44 660
Secundaria	5 871	645	24 552	0	0	31 069
Superior no universitaria	815	149	3 102	86	1	4 153
Ocupacional	320	47	1 332	0	0	1 698
Especial	202	42	818	0	0	1 062
Alfabetización	1 110	21	0	0	0	1 131
Superior universitaria	8 402	3 211	4 458	2 776	4 547	23 394
Cultura y deporte	163	516	1 075	137	384	2 275
Infraestructura	53	0	8	0	13 336	13 396
Programas y proyectos	2	3 601	7	0	1 469	5 080
SALUD	11 544	11 709	17 201	4 311	2 191	46 955
Administración	754	859	3 099	1 849	2	6 563
Atención de la salud	10 679	6 747	13 614	2 341	165	33 546
Salud ambiental	7	9	19	6	3	44
Inversión	13	15	62	14	200	303
Instituciones descentralizadas	92	1 013	225	101	10	1 440
Programas y proyectos	0	3 066	181	0	1 812	5 059
GRUPOS VULNERABLES	209	1 594	8 563	63	12 599	23 027
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	135	88	496	8	67 403	68 130
Proyectos agropecuarios	48	30	197	0	1 627	1 902
Proyectos de transporte y vivienda	0	0	0	0	14 785	14 785
Proyectos de energía y minas	0	0	0	0	3 709	3 709
Proyectos de desarrollo pesquero	0	0	0	0	1 973	1 973
Proyectos de industria	0	0	0	0	507	507
Proyectos multisectoriales	87	58	299	8	44 093	44 545
Otros programas y proyectos	0	0	0	0	710	710
REGULACIÓN	3 627	5 825	8 710	4 300	5 883	28 345
RESTO	31 439	55 971	167 174	47 117	51 890	353 592

Fuente:

Calendario de Compromisos 1994, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración:

Propia

Anexo 10
Perú : Gasto del Tesoro Público 1995 por sectores y partidas
(En miles de Nuevos Soles de 1990)

SECTORES	Remune- raciones	Bienes y Servicios	Transfer. Corrientes	Otros Corrientes	Gastos de Capital	TOTAL
TOTAL	80 587	118 264	358 260	58 419	169 419	784 949
EDUCACIÓN	31 661	12 850	133 187	16 563	28 093	222 353
Administración	587	1 710	33 236	12 535	650	48 717
Inicial	2 879	252	8 523	0	0	11 654
Primaria	8 548	878	46 143	71	1	55 641
Secundaria	6 214	1 509	31 553	0	0	39 276
Superior no universitaria	823	2 903	3 910	111	5	7 752
Ocupacional	340	115	1 659	0	0	2 115
Especial	222	91	1 070	0	0	1 382
Alfabetización	1 161	41	130	0	0	1 333
Superior universitaria	10 633	3 528	5 878	3 690	4 916	28 644
Cultura y deporte	191	540	1 069	156	653	2 609
Infraestructura	61	0	7	0	20 195	20 263
Programas y proyectos	2	1 283	9	0	1 673	2 967
SALUD	12 559	26 543	22 849	4 753	4 676	71 380
Administración	824	2 557	3 865	2 008	933	10 187
Atención de la salud	11 626	12 010	17 127	2 613	552	43 929
Salud ambiental	7	137	28	6	39	218
Inversión	13	15	76	15	442	562
Instituciones descentralizadas	89	2 453	259	111	83	2 995
Programas y proyectos	0	9 369	1 495	0	2 626	13 490
GRUPOS VULNERABLES	337	2 665	9 260	3 270	11 529	27 061
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO	151	161	653	9	75 496	76 470
Proyectos agropecuarios	65	84	249	0	5 115	5 512
Proyectos de transporte y vivienda	0	0	0	0	19 560	19 560
Proyectos de energía y minas	0	0	0	0	4 799	4 799
Proyectos de desarrollo pesquero	0	0	0	0	1 598	1 598
Proyectos de industria	0	0	0	0	499	499
Proyectos multisectoriales	87	77	404	9	40 996	41 573
Otros programas y proyectos	0	0	0	0	2 928	2 928
REGULACIÓN	5 315	12 272	12 476	12 610	4 898	47 570
RESTO	30 565	63 773	179 835	21 213	44 728	340 114

Fuente:

Calendario de Compromisos 1995, Ministerio de Economía y Finanzas
Subgerencia del Sector Público, Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración:

Propia

