



consorcio de investigación
económica y social

Crecimiento económico, programas sociales y pobreza en Perú: un balance

Carlos E. Aramburú
Director Ejecutivo
Consorcio de Investigación Económica y Social

Octubre 2004

Propósito

- Presentar algunos de los resultados de 18 investigaciones apoyadas por el CIES
- Discutir la desarticulación entre crecimiento económico, gasto social y pobreza
- Presentar nueva evidencia sobre pobreza
- Sugerir algunas implicancias de política

Crecimiento económico y pobreza

- ▣ La economía creció rápidamente entre los años 1993-1997 y luego se desaceleró
- ▣ Los niveles de pobreza se redujeron hacia 1997, pero luego se incrementaron a niveles similares a los de 1991
- ▣ El número de pobres se incrementó, en términos absolutos, en 3 millones de personas

Variación PBI, tasas de pobreza, pobreza extrema y población (año base=1994)

Cuadro 1

	1991	1994	1997	2000	2001	2002
Indice PBI (1994=100)	85	100	119	123	124	130
Tasa de pobreza (%)	55.3	53.4	50.7	54.1	54.8	55.1
Tasa de pobreza extrema (%)	24.2	19	14.7	14.8	24.4	22.4
Población (millones)	22.6	23.13	24.37	25.66	26.34	26.7

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR), Cuánto S.A. (ENIV 1991, 1994, 1997 y 2000) e INEI (Enaho 2001 y 2002).

Tendencia del gasto social, 1993 – 2001

(US dólares, en miles)

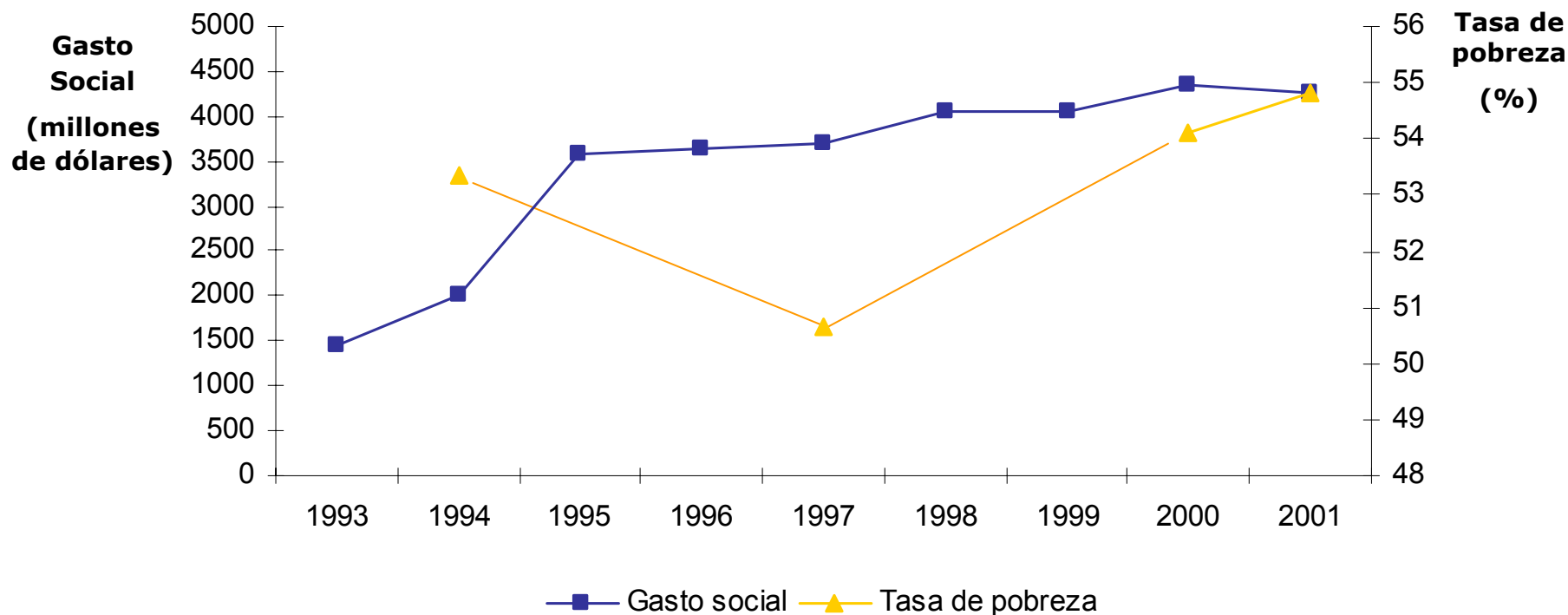
Cuadro 2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	1462	1999	3575	3646	3707	4048	4051	4346	4246
Gasto en educación y salud	1104	1455	2511	2460	2391	2589	2265	2445	2553
Programas de reducción de pobreza	318	503	1006	1051	1000	1090	1026	1057	924
Otros programas	40	41	58	135	317	369	760	845	770

Fuente: Cuánto Anuario Estadístico 2001, cuadro 4.1

Gasto social y tasa de pobreza (1993-2001)

Gráfico 1



Fuente: Cuánto Anuario Estadístico 2002, cuadros 4.1 y 14.3

Gasto social y pobreza

- El gasto total en programas sociales se incrementó de US\$ 1.500 millones a US\$ 4.200 millones entre los años 1993-2001
- Los programas de reducción de la pobreza crecieron de US\$ 318 millones a cerca de US\$ 1.000 millones durante el mismo período
- Sin embargo, los niveles de pobreza no variaron significativamente
- ¿En qué nos equivocamos?

Principales problemas encontrados en las investigaciones

- ❑ Conflicto entre objetivos habilitadores y sesgos asistencialistas
- ❑ Algunos programas fueron mejores que otros. Baja efectividad en programas de asistencia alimentaria
- ❑ Errores de focalización (subcobertura, filtración)
- ❑ Debilidad en mecanismos de participación y subutilización de capacidades locales
- ❑ Institucionalidad pública débil (duplicidad de programas, aislamiento y pobre coordinación)
- ❑ Debilidad en mecanismos de monitoreo y evaluación
- ❑ Centralización y problemas de institucionalidad pública. Actual descentralización improvisada

Subcobertura y filtración en el Programa del Vaso de Leche por región

(niños y niñas entre los 5 y 14 años de edad, en miles)

Cuadro 3

Vaso de Leche	Subcobertura	Filtración
Niños y niñas menores a 6 años, pobres		
Lima	71.9%	35.6%
Costa	69.9%	30.7%
Sierra	64.8%	26.9%
Selva	71.3%	27.8%
Total	68.5%	29.6%
Madres embarazadas, pobres		
Lima	85.2%	0.0%
Costa	96.7%	50.0%
Sierra	93.5%	38.6%
Selva	84.9%	17.6%
Total	90.9%	24.9%

¿Quiénes son los pobres?

Cuadro 4

Características del hogar	Pobre	No pobre	Total
Edad del jefe de familia	46.4*	49.4	48.2
Sexo			
Masculino	83.5*	76.3	79.2
Femenino	16.5	23.7	20.8
Educación del jefe de familia			
Primaria/sin educación	63.1*	38.1	48
Secundaria	32.3**	36.6	34.9
Superior	4.6*	25.3	17.1
Empleo			
Sector público	3.1*	13.2	8.9
Sector privado formal	16.5*	31	24.8
Sector privado informal	80.4*	55.8	66.3
Tipo de actividad			
Sector primario	56.9*	26.4	39.5
Sector industrial	15.3	15.2	15.2
Sector servicios	27.8*	58.4	45.3
Demografía			
Tamaño del hogar	5.5*	3.9	4.5
Ratio de dependencia	0.52*	0.52	0.49
Acceso a servicios públicos			
Abastecimiento de agua	47.0*	73.9	60.9
Electricidad	55.6*	86.4	71.5
Desagüe	29.8*	64.8	47.8

Fuente: Nuevas estimaciones de pobreza en el Perú, 1997-2000, Javier Herrera, IRD/CIES

** característica significativamente diferente de no pobre (confianza 5%)

* característica significativamente diferente de no pobre (confianza 1%)

¿Quiénes son los pobres? (continuación)

- ▣ Hogares al inicio del ciclo de vida
- ▣ Hogares con jefe de familia masculino
- ▣ Bajos niveles de educación
- ▣ En el sector informal
- ▣ En el sector primario (agricultura)
- ▣ Hogares numerosos – alta fecundidad
- ▣ Carencia de agua y desagüe

Dinámica de la pobreza

Cuadro 5

	Lima	Urbano	Rural	Total
al menos 1 año pobre	55	52	86	68
4 años	8	13	41	25
3 años	10	12	17	14
2 años	15	11	16	14
1 año	22	16	12	15
Nunca fue pobre	45	48	14	32

Fuente: INEI (1998-2001), Enaho IV trimestre, panel 1998-2001 en: La pobreza no es como la imaginamos, Juan Chacaltana, CIES/CEDEP

Dinámica de la pobreza (continuación)

- Las transiciones hacia y fuera de la pobreza son significativas
- De acuerdo con datos de panel recientes para 1998-2001:
 - 68% de hogares fue pobre al menos 1 de los 4 años
 - 25% fueron siempre pobres durante el mismo período
 - Las brechas urbano/rurales son significativas: 86% de hogares rurales fue pobre al menos 1 año y la mitad de ellos fue siempre pobre
- La pregunta es: ¿qué determina los cambios en la pobreza?

Shocks y pobreza

- Al menos un tercio de los hogares sufren shocks durante los 12 meses previos
- La naturaleza de los shocks varía según escenarios:
 - En Lima, los 3 shocks principales son: desempleo, enfermedad prolongada y accidentes graves, y robos
 - En otras áreas urbanas, desastres naturales (terremotos, inundaciones), enfermedad y desempleo son los principales shocks
 - En áreas rurales, desastres naturales (inundaciones, sequías, “El Niño”) son, de lejos, los principales tipos de shocks

Shocks más frecuentes que afectan las familias en el Perú

Cuadro 6

	Lima	Urbano	Rural	Total
Shock (último año)	33.5%	30.7%	30.0%	31.3%
Pérdida de trabajo (cualquier miembro)	14.4%	7.5%	1.4%	7.3%
Cierre de negocio familiar	2.6%	3.2%	1.4%	2.4%
Muerte del receptor de ingresos	1.4%	1.5%	1.2%	1.3%
Enfermedad o accidente serio	8.5%	7.4%	6.4%	7.4%
Esposo ausente	1.4%	1.5%	0.5%	1.2%
Incendio	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%
Robos	4.0%	2.5%	1.9%	2.7%
Desastre natural	0.2%	7.7%	17.2%	8.8%
Otros	2.3%	1.8%	1.2%	1.8%
No sufrió ningún shock	66.5%	69.3%	70.0%	68.7%

Fuente: INEI (1998-2001), Enaho IV trimestre, panel 1998-2001 en: La pobreza no es como la imaginamos, Juan Chacaltana, CIES/CEDEP

Perú: Modelando alternativas de política para Las Metas del Milenio (crecimiento PBI=3%)

Crecimiento PBI=3%						
	Situación actual Meta		Sin redistribución		Con redistribución	
			Con políticas sociales	Sin políticas sociales	Con políticas sociales	Sin políticas sociales
Nivel de pobreza (%)	54.31	27.27	45.45	45.45	27.14	27.14
Brecha de pobreza	20.76	n.d	15.87	15.87	3.92	3.92
% del PBI consumido por el quintil más bajo		n.d			8.82	8.82
niños con desnutrición crónica (menores de 5 años)	7.07	5.4	6.6	5.4	6.45	5.4
hogares debajo del consumo calórico mínimo %	35.8	11.15	31.82	16.09	29.71	16.68
tasa de escolaridad primaria neta	89.52	100	92.58	99.52	93.57	99.54
niños (6-11 años) en primaria a edad adecuada	56.62	n.d	61.43	66.42	64.1	68.25
niñas (6-11 años) en primaria a edad adecuada	56.51	n.d	63.19	76.58	66.75	78.14
tasa de graduación - escuela primaria	34.86	44.14	41.95	44.16	45.6 /6	45.04
tasa de alfabetismo (15-24 años) %	96.64	100	96.95	100	91	100
ratio niñas/niños en educación primaria a edad adecuada	0.9863	1	1.01 /1	1.13 /2	1.02 /2	1.13 /2
ratio niñas/niños en educación secund. a edad adecuada	1.01	1	1	1.01	1	1
women/men ratio with higher education	0.9693	1	0.9803	0.99	0.983	1
ratio de alfabetismo mujeres/hombres 15-24 años	0.9785	1	0.981	1	0.9814	1
% de mujeres empleadas fuera del sector agrícola	0.4235	n.d	0.426	0.4263	0.4263	0.4266
tasa de mortalidad infantil - 5 años (x1000)	47	27	37.67	10.03 /2	37.26	10.05 /2
tasa de mortalidad infantil (x1000)	33	19	25.23	5.3 /2	25.06	5.4 /2
niños vacunados contra el sarampión %	71.9	n.d	72.02	76.4	72.02	76.4
tasa de mortalidad materna (x1000)	185	66.25	214.6	66.11	211.17	66.19
% de partos con asistencia capacitada	59.3	n.d	63.62	93.89	64.76	93.97

Fuente: CIUP; Como alcanzar los ODM en el Perú; PNUD, Lima 2004

1/ La meta es alcanzada en el año 2012
 2/ La meta es alcanzada en el año 2009
 3/ La meta es alcanzada en el año 2008
 4/ La meta es alcanzada en el año 2010

5/ La meta es alcanzada en el año 2013
 6/ La meta es alcanzada en el año 2014
 7/ La meta es alcanzada en el año 2006
 8/ La meta es alcanzada en el año 2011

Perú: Modelando alternativas de política para Las Metas del Milenio (crecimiento PBI=5%)

Crecimiento PBI=5%

			Sin redistribución		Con redistribución	
	Situación actual	Meta	Con políticas sociales	Sin políticas sociales	Con políticas sociales	Sin políticas sociales
Nivel de pobreza (%)	54.31	27.27	31.45	31.45	27.24	27.24
Brecha de pobreza	20.76	n.d	9.82	9.82	6.88	6.88
% del PBI consumido por el quintil más bajo		n.d			5.65	5.65
niños con desnutrición crónica (menores de 5 años)	7.07	5.4	6.18	5.4	6.12	5.4
hogares debajo del consumo calórico mínimo %	35.8	11.15	24.44	13.99	23.7	13.98
tasa de escolaridad primaria neta	89.52	100	96.09	99.61	96.22	99.62
niños (6-11 años) en primaria a edad adecuada	56.62	n.d	65.76	68.88	66.31	69.36
niñas (6-11 años) en primaria a edad adecuada	56.51	n.d	70.18	79.33	70.91	79.84
tasa de graduación - escuela primaria	34.86	44.14	51.09	50.74	51.98	51.64
tasa de alfabetismo (15-24 años) %	96.64	100	97.44	100	97.45	100
ratio niñas/niños en educación primaria a edad adecuada	0.9863	1	1.05	1.13	1.05	1.13
ratio niñas/niños en educación secund. a edad adecuada	1.01	1	1.01	1.01	1.01	1.01
women/men ratio with higher education	0.9693	1	0.9861	1	0.9869	1
ratio de alfabetismo mujeres/hombres 15-24 años	0.9785	1	0.9858	1	0.9858	1
% de mujeres empleadas fuera del sector agrícola	0.4235	n.d	0.4275	0.4279	0.4276	0.4279
tasa de mortalidad infantil - 5 años (x1000)	47	27	36.96	10.5	36.86	10.51
tasa de mortalidad infantil (x1000)	33	19	24.9	5.9	24.86	5.9
niños vacunados contra el sarampión %	71.9	n.d	72.02	76.4	72.02	76.4
tasa de mortalidad materna (x1000)	185	66.25	189.89	66.12	197.58	66.2
% de partos con asistencia capacitada	59.3	n.d	66.23	93.52	66.61	93.57

Fuente: CIUP; Como alcanzar los ODM en el Perú; PNUD, Lima 2004

1/ La meta es alcanzada en el año 2012
 2/ La meta es alcanzada en el año 2009
 3/ La meta es alcanzada en el año 2008
 4/ La meta es alcanzada en el año 2010

5/ La meta es alcanzada en el año 2013
 6/ La meta es alcanzada en el año 2014
 7/ La meta es alcanzada en el año 2006
 8/ La meta es alcanzada en el año 2011

Implicancias de política

- La recesión económica y la inflación incrementan los niveles de pobreza. Sin embargo, la estabilidad y el crecimiento macroeconómicos tienen una débil relación con la reducción de la pobreza debido a la exclusión social.
- El crecimiento absoluto de los pobres se relaciona tanto con el desaceleramiento económico como con la alta fertilidad.
- El gasto social necesita mejorar su cobertura y eficiencia, pero también cambiar de programas asistencialistas hacia programas habilitadores.
- Una idea relevante es la necesaria mejor coordinación entre programas y la mejora de la focalización. La focalización individual es necesaria en áreas urbanas debido a la mayor heterogeneidad económica.
- Las políticas sociales deberían considerar la prevención de shocks como el empleo temporal, mejor atención de salud que incluya información y acceso a medicamentos genéricos, y prevención y mitigación de desastres naturales y climáticos.

Estudios sobre programas sociales auspiciados por el CIES

- ❑ Alcazar L. y Wachtenheim. E. "Determinantes del Funcionamiento de los Proyectos del FONCODES". CIES / Instituto APOYO. Lima, junio de 2001
- ❑ Alvarado B., Rivera B., Porras J y Vigil A. "Análisis de los efectos y usos de las transferencias fiscales a los gobiernos locales" CIES / CIUP. Lima, mayo de 2003.
- ❑ Aritomi T. y Díaz J. ¿Pueden los Programas Sociales reducir las diferencias en la distribución de los ingresos?. CIES / GRADE. Lima, noviembre de 2000.
- ❑ Burga C. "Re-evaluando Projovent: propensity score matching y una evaluación paramétrica". CIES / CEDEP. Lima, febrero de 2003.
- ❑ Chacaltana J. "El Impacto del Programa A Trabajar Urbano". CIES / CEDEP. Lima, julio de 2003.
- ❑ Chacaltana J. "Más allá de la focalización. Riesgos de la Lucha contra la pobreza en el Perú". CIES / GRADE. Lima, septiembre del 2001.
- ❑ Cortés R. "La Nutrición de los Niños en Edad Pre-Escolar". Centro de Investigación de la Universidad Pacífico (CIUP). Lima, diciembre 2002.
- ❑ Cueto, S, M. Chinen, I. Montes, F. Andrade y M. Staeheli. "Educational impact of a school breakfast program in rural Peru", American educational research Association Conference, New Orleans, April 20/24 2000.
- ❑ Escobal J. y Ponce C. "Estimando el Beneficio de los Caminos Rurales". CIES / GRADE. Lima, noviembre del 2001.
- ❑ Escobal J. Torero M. y Ponce C. "Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza. Red CIES de Pobreza". CIES / GRADE. Lima, junio 2001.

Estudios sobre programas sociales auspiciados por el CIES (continuación)

- ❑ Francke. P. "Los programas de Construcción de Infraestructura pública y generación de empleo: el caso FONCODES". Lima, septiembre 2001.
- ❑ Gajate G. e Inurritegui M. El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching". CIES / GRADE. Lima, octubre 2003.
- ❑ Ortiz de Zevallos G. "Estado de los Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales Públicos". CIES / Instituto APOYO. Lima, junio de 2001.
- ❑ Ortiz de Zevallos, G. "Desafíos de las Políticas Sociales", Seminario Internacional CIES 2002.
- ❑ Ravina R. y Paulini J. "Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA". Informe Final de Investigación. CIES / Instituto APOYO. Lima, noviembre 2002.
- ❑ Rebosio G. y Rodríguez E. "Ingreso Campesino en el Perú y Compras Estatales de Alimentos en el Perú". CIES / CEDEP. Lima, Julio del 2001.
- ❑ Tanaka M. "Participación Popular en las Políticas Sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario". CIES / IEP. Lima, marzo 2001.
- ❑ Valdivia M. y Dammert A. "Focalizando las Transferencias Públicas en el Perú: Evaluando Instrumentos de Identificación del Nivel Socio-Económico de los Individuos / Hogares". CIES / GRADE. Lima, Junio de 2001.
- ❑ Francke P. "¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales?. CIES / BM. Lima, 2003.

Consortio de Investigación Económica y Social

www.consortio.org