

Resumen Ejecutivo de la Investigación

Banco Mundial

**“Proyecto de Asistencia Técnica para el Seguimiento y Evaluación de los Sectores Sociales en el Marco de la Descentralización” –
Convenio de Préstamo N° 7254-PE**

Actividad: 1.1.1.2 - Asistencia técnica para elaborar un modelo que permita evaluar el impacto de la política económica en la política social

Subejecutor: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales

Consultoría para la elaboración de un estudio socio económico que mida los efectos del crecimiento económico sobre el bienestar de las familias pobres

Firma: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú – CISEPA/PUCP¹

Contrato No. F - 001 - 0 - 7254

Lima, 8 de octubre del 2006

¹ El estudio fue elaborado por José S. Rodríguez y Gonzalo Camargo quienes contaron con el valioso apoyo de Pablo Navarrete.

Resumen Ejecutivo

Es muy importante empezar este resumen mencionando los principales problemas de las ENAHO que limitan los resultados, análisis y conclusiones de este estudio. Se ha mencionado a lo largo del texto y está desarrollado en el anexo metodológico al final del documento, que las ENAHO adolecen de los siguientes problemas:

Primero, hay importantes aspectos metodológicos sobre el tratamiento de las ENAHO que no se encuentran debidamente documentados. Por ejemplo, la magnitud y tratamiento de la no-respuesta de los hogares que, aparentemente, ha ido creciendo en los últimos años. La magnitud y tratamiento de la omisión de miembros del hogar que representa proporciones muy altas de los miembros del hogar en algunas regiones. Se han encontrado indicios de un tratamiento de estos problemas pero tampoco hay documentos que aborden este problema. Ha habido cambios en las especificaciones de los ítemes sobre ciertos aspectos –para mejorar la recolección de la información- pero que tampoco se encuentra en la documentación de las ENAHO las explicaciones e implicaciones de estas mejoras sobre, por ejemplo, la comparación de las cifras a lo largo del tiempo.

Segundo, los resultados de las ENAHO y del Censo de Población y Vivienda (CPV) del 2005 no están alineados. No solo hay discrepancias importantes en las magnitudes absolutas, sino que también hay discrepancias en la estructura o composición de la población por regiones, áreas urbanas y rurales o incluso por grupos de edad. La publicación de los resultados del CPV 2005 ha generado cuestionamientos sobre la confiabilidad del propio CPV. De manera que juzgar una fuente en comparación a la otra resulta inútil hasta que no se determine los problemas y consecuencias en cada una de los conjuntos de información.

Tercero, la no respuesta habría crecido a proporciones preocupantes según la información que se dispone de manera fortuita de la ENAHO 2004. Reportes de las ENAHO anteriores al 2004 incluían una breve referencia a la magnitud de la no-respuesta. A partir del 2004 el INEI no ha hecho pública esta información pero por lo que se pudo analizar del archivo denominado “marco” de la ENAHO del 2004, la no respuesta habría crecido significativamente.

Cuarto, la omisión de miembros del hogar, es decir, personas que de acuerdo a la información del módulo 200 (miembros del hogar) pueden ser considerados como tales, ha crecido en la muestra nacional desde proporciones de alrededor de 1% en el 2001 y 2002, a proporciones que se duplicaron en el 2003 (poco más de 2%), quintuplicaron en el 2004 (poco más de 5%) y superaron el 8% en el 2005. En esta ENAHO algunos departamentos como Lima y Arequipa las tasas de omisión fueron del orden de 26% y 15% respectivamente en las muestras completas de todo el año, y 34% y 18% en las muestras del cuarto trimestre. En otros departamentos la omisión bordea el 10%. La omisión tiene efectos impredecibles sobre diversos indicadores de los hogares. Por ejemplo, en la medida que los omisos no brindan información sobre ingresos y gastos los montos

agregados de estos montos pueden estar subestimados. Los procedimientos implícitos seguidos para enfrentar la omisión parecen haber introducido aún más ruido puesto que ha ajustado los factores de expansión de los miembros presentes para compensar a los ausentes. Este procedimiento solo parece ser adecuado cuando la omisión es resultado de un proceso totalmente aleatorio. Sin embargo, aún en este hipotético caso, las magnitudes agregadas serán aproximadamente correctas, pero a nivel de hogar el problema no tiene fácil solución.

Quinto, en la línea de lo mencionado arriba y vinculado con el primer punto mencionado, hay procedimientos como los ajustes en los factores de expansión de los individuos que nos parece no son adecuados. No es posible, a nuestro juicio, reemplazar la información del casi 40 por ciento de los omisos que son jefes del hogar o cónyuges en base a la información del resto de miembros que sí fueron entrevistados.

Sexto, si bien no es un resultado directo de las ENAHO, las líneas de pobreza y los deflatores espaciales necesarios para poder calcular los ingresos y los gastos en valores comparables a lo largo del país, no han sido calculados o al menos no han sido puesto en conocimiento público. Sin esta información no es posible hacer las comparaciones adecuadas de las cifras que describen el estado, importancia y evolución de la pobreza. Hasta el cierre de este informe (empezando el último trimestre del 2006) ni las líneas de pobreza ni los deflatores del 2005 han sido publicados.

Frente a este conjunto de problemas se hizo lo siguiente: (i) se calcularon los deflatores espaciales y las líneas de pobreza para el 2005 con un procedimiento diferente al de los años anteriores pero que usa intensamente la información del pasado a modo de "comportamiento sistemático" tanto de la inflación por regiones como de las líneas de pobreza; (ii) se definió tres poblaciones a escala nacional para cada una de las cuales se calcularon prácticamente todos los indicadores y se hicieron todas las descomposiciones y las regresiones, estas poblaciones incluye a toda la muestra, o excluye 3 ó 6 departamentos con más altas tasas de omisión, y (iii) los indicadores laborales se calcularon con los factores de expansión del módulo 200 y no con el factor ajustado del 500.

Las recomendaciones en estos temas se desprenden de manera muy directa y clara de los 6 puntos mencionados arriba: (a) el INEI (o quien se encargue de estos menesteres) produzca y ponga a disposición del público toda la documentación metodológica vinculada a las ENAHO y en especial sobre el tratamiento de la no-respuesta y la omisión de miembros; (b) es imprescindible y urgente alinear las ENAHO y el CPV; si este último estuviera bien habrá que recalcular los factores de expansión de las encuestas de hogares realizadas durante el periodo intercensal 1993 y 2005, y considerar la forma como se irán ajustando los factores en el futuro, (c) parte de las bases de datos disponibles al público debería ser el "marco" que fue empleado durante la realización de las encuestas; es muy importante dar a conocer las limitaciones de las ENAHO que devienen de los problemas de asociados al marco de las muestras; (d) la creciente omisión de miembros desde el 2003 debería llevar al INEI a analizar bien las diferentes alternativas para subsanar estas omisiones; nos parece que este

tema (como el de no-respuesta) deben ser abordados con mucha seriedad; y (e) las líneas de pobreza y deflatores espaciales deben ser actualizados a la brevedad, es más, la manera específica como son calculados deben ser parte de un detallado documento metodológico que debe ponerse a disposición del público.

Respecto a la evolución de los ingresos y gastos

El nivel y la evolución de los gastos del hogar per cápita son sensibles a la población de referencia. Cuando se consideran los departamentos con altas tasas de omisión, lo que se observa es que el gasto per cápita cae en 3,6% acumulado a lo largo del todo el periodo 2001 al 2005. Cuando se excluyen los departamentos con gran omisión, se observa exactamente lo contrario: el rango de crecimiento acumulado es 8,0% y 10,8% pero excluyendo 6 departamentos.

Un aspecto interesante que aparece de todos los ejercicios es que es el gasto no-monetario el que más ha crecido entre el 2001 y el 2005: entre 31 y 32% frente a un crecimiento de 3% (en el mejor de los casos) del gasto monetario.

La desagregación del gasto en grupos muestra que el rubro de cuidado y conservación de la salud fue el que más creció (en el mejor de los casos en casi 88% acumulado). No debe sorprender este crecimiento si consideramos que precisamente la encuesta incluyó mejoras en el proceso de recolección de información de las donaciones públicas en donde salud parece haber tenido un rol muy importante. Esto explica, al menos en parte, el incremento en poco más de 100% en el gasto real en ese grupo entre el 2001 y el 2002.

Respecto a los ingresos del hogar per cápita, los resultados son mucho más moderados. La exclusión de los departamentos con alta omisión cambia la variación acumulada del ingreso per cápita entre 2001 y 2005 de negativa (-15%) a positiva pero muy pequeña (1,5%). Una vez más la distinción entre los ingresos monetarios y no monetarios, muestran muy claramente que fueron los no-monetarios los que lideraron el crecimiento del ingreso total. En todos los casos, los ingresos monetarios presentan una tasa de variación acumulada negativa en todo el periodo.

La desagregación de los ingresos monetarios muestra algunos resultados preocupantes. Todos los rubros decrecen excepto las transferencias externas. Pero preocupa en particular el hecho que los ingresos laborales no solo no crecieron sino que habrían decrecido en algo menos de 5% acumulado durante todo el periodo. Los ingresos no-monetarios, por otra parte, que fueron los que se expandieron, tuvieron como una de sus importantes determinantes las donaciones públicas. El sorprendente número que se observa para este rubro es de poco menos de 600% de crecimiento acumulado entre 2001 y 2005. Recordemos, sin embargo, que este es precisamente el tipo de aspectos cuyos ítemes en las encuestas fueron ajustados para precisamente captar mejor esa información.

En síntesis, respecto a los ingresos y los gastos per cápita queda claro que la principal explicación de su expansión está asociada a las donaciones públicas y que parte importante del crecimiento de estas puede estar asociado con las mejoras en la recolección de la información en los propios cuestionarios.

La comparación de los ingresos y gastos por departamento es una tarea que no se puede realizar para todo el periodo puesto que para garantizar la comparabilidad a lo largo de las series por departamento habría que trabajar con solamente el cuarto trimestre. De manera que los resultados que se comparan son los del cuarto trimestre del 2001 y 2002, por un lado, y los del año completo del 2004 y 2005, por otro lado.

Un primer resultado que emerge con claridad de las cifras es que el ordenamiento de los departamentos según el gasto del hogar per cápita es muy semejante en los 5 años que se están considerando. Especialmente claro es si se observa cuáles son los 6 departamentos más pobres y cuáles son los 6 más ricos. Un segundo resultado que se observa con los indicadores de gasto es que es más probable (pues es más frecuente) que los departamentos con más alto gasto per cápita presentan tasa de variación positivas en ambos sub-periodos (i.e. 2001/02 y 2004/05). Algo muy semejante se observa con relación a los ingresos del hogar per cápita.

Los indicadores de pobreza (incidencia, intensidad y severidad) sugieren que, excluyendo los departamentos con altas tasas de omisión, que la incidencia de la pobreza extrema y de la pobreza total habría disminuido entre el 2001 y el 2005. El comportamiento de la intensidad y severidad, en cambio, muestran una evolución en forma de U: disminuyó hasta 2003 o 2004 y luego, en el 2005, aumentaron.

Los resultados por departamentos muestran que respecto a la pobreza total, mientras la incidencia, intensidad y severidad se incrementan en 3, 7 y 8 departamentos, solo un departamento muestra disminución en los 3 índices. Para el caso de la pobreza extrema, ningún departamento muestra mejoras en los índices mientras al menos 5 muestran que empeora alguno de sus índices. Ninguno de los departamentos más pobres ha mostrado haber mejorado la incidencia, intensidad ni severidad de la pobreza.

Mercados laborales

Las altas tasas de omisión de miembros no permiten emplear las cifras absolutas de la magnitud de la PEA total, los ocupados ni los desocupados para evaluar lo que ha sucedido con la absorción de mano de obra. Como se mencionó antes, el procedimiento seguido para corregir los factores de expansión –cuando se ha podido identificar cuál ha sido- no nos ha parecido adecuado y por ello se ha empleado los factores de expansión del módulo de miembros del hogar (módulo 200). Al hacer esto, aparecen con claridad los problemas que genera haber tenido tasas de omisión grandes y crecientes desde el 2003.

Los resultados sugieren que la tasa de actividad (PEA respecto a la PET) ha crecido entre el 2001 y el 2003, la tasa de ocupación (PEA Ocupada

respecto al total de la PEA) se ha mantenido relativamente constante y, en consecuencia la tasa de desempleo tampoco habría variado. Los valores de las tasas de desempleo son muy sensibles a la población que se utilice en particular a la exclusión de Lima. Vale la pena recordar que en Lima Metropolitana, según la encuesta que realiza el Ministerio de Trabajo, suele ser casi el doble respecto a la que se presenta para el Perú y esta sí ha presentado una tendencia claramente creciente entre el 2001 y 2005.

Según la composición por género, nivel educativo y grupos de edad, los resultados sugieren un ligero crecimiento en la participación de las mujeres en la PEA Ocupada, un ligero crecimiento en la participación de las personas con educación superior, a costa de los que no tienen educación formal alguna o a lo sumo primaria incompleta, y un incremento de la mitad más joven (44 menos años) frente a la mitad de mayores edades.

Respecto a la ocupación principal, las horas trabajadas por semana muestran una ligera disminución, los ingresos muestran un comportamiento muy variable a lo largo del periodo e inestable según la población que se considere y la muestra que se emplee. Por ejemplo, empleando los cuartos trimestres (excluyendo 6 departamentos) en el 2005 el promedio de ingresos es ligeramente mayor que en el 2001, pero menor si se le compara con el 2004 o 2002. Pero si se utiliza la muestra del año completo, en el 2005 fue mayor que en el 2004.

No hay, por tanto evidencia de una mejora en los ingresos laborales (en parte tal vez debido a la ligera caída en la cantidad de horas trabajadas en promedio en la ocupación principal). Esto es consistente con lo que observó en la descomposición de los ingresos totales de la familia (que incluye los ingresos laborales de la ocupación principal como secundarias). Sí es notable que todo esto suceda a pesar de que crece la proporción de la PEA que declara tener una ocupación secundaria.

La composición de la PEA ocupada según sectores sugiere una ligera disminución de la participación del empleo en el sector público, posiblemente la disminución en la proporción de asalariados, mientras que la clasificación en sectores formal e informal se habría mantenido constante. Sin embargo sí habría habido una recomposición al interior de cada uno de estos sectores. Por un lado, dentro del sector formal el trabajo asalariado en empresas de 10 y más trabajadores en conjunto ha aumentado a costa de los trabajadores públicos e independientes de alto grado de calificación. Por otro lado, dentro del sector informal tanto los asalariados de la microempresa como los autoempleados de bajo nivel de calificación ha disminuido su participación a favor de los trabajadores familiares no remunerados.

En síntesis, las ENAHO del INEI no permiten evaluar qué ha sucedido con la magnitud y evolución del empleo a escala nacional. Ni en términos de los ingresos ni de las horas trabajadas para haber habido mejoría como fue sugerido por los resultados de los análisis de los ingresos del hogar. Habría habido una recomposición que privilegia a las mujeres y más jóvenes pero la composición al interior de los sectores formal e informal sugieren algunas posibles mejoras (como podría ser interpretado el crecimiento relativo de

los asalariados del sector formal) pero también algún deterioro (como parece ser el incremento de los TFNR en el sector informal).

En la sección 4 se analiza la manera en que el crecimiento de los gastos (o ingresos) de la población se ha distribuido entre los diferentes deciles de la distribución de la renta, se ha puesto especial énfasis en evaluar si la tasa de crecimiento registrada en los sectores de menores recursos ha sido pro pobre. Como tasa de crecimiento media de los gastos de los hogares con menores recursos o tasa de crecimiento pro pobre se usa la metodología de Ravallion y Chen (1992).

Al estimar la curva de incidencia del crecimiento del gasto total per cápita para el periodo 2001.IV a 2005.IV se obtiene que el gasto total anual de los más pobres ha crecido a tasas cercanas al 4% mientras que el gasto per cápita de los individuos más ricos (20% superior) se ha reducido alrededor de -3% anual.

Sin embargo al estimar dicha curva sin los departamentos de Lima y Arequipa (que tienen las tasas de rechazo y no respuesta más altas) la tasa de crecimiento per cápita promedio del 20% de individuos más ricos pasa a ser 2% anual. En este caso la forma de la curva de crecimiento se mantiene ya que el gasto de los individuos más pobres (20% inferior) ha crecido en 4% anual.

La curva de incidencia que excluye Lima y Arequipa es superior en todos los deciles a la curva que considera a todo el Perú, este resultado indica que las altas tasas de rechazo en estos departamentos están haciendo que al realizar cálculos con la ENAHO completa se subestime la evolución de las condiciones de vida promedio del Perú, especialmente de los sectores más ricos.

Si además se excluyen Apurímac, Puno y Piura las tasas de crecimiento de los individuos más ricos se incrementan mientras que las tasas de crecimientos de los individuos pobres se mantienen similares al caso anterior. Este resultados refuerza la conclusión que la presencia de omisos y rechazos genera un sesgo hacia abajo en las tasas de crecimiento promedio del gasto per cápita de toda la población, especialmente del segmento más rico.

Algo similar aparece al calcular la tasa de crecimiento pro pobre, al trabajar con toda la muestra de la ENAHO se obtiene que el gasto per cápita del 54% de la población del Perú (los pobres) ha crecido en los cuatros años considerados a un promedio de 1.35% anual, cifra que comparada con el crecimiento del PBI per cápita en este periodo (4.2% promedio anual) llevaría a concluir que durante el periodo 2001.IV - 2005.IV los beneficios del crecimiento económico no se han trasladado a los sectores más pobres, es decir que no habría habido "chorreo".

Sin embargo si se excluye a Lima y Arequipa de la muestra considerada para la estimación, se obtiene que la tasa de crecimiento del gasto promedio per cápita del 54% de la población más pobre ha crecido a 2.93%

anual, cifra que es más que el doble que la obtenida al considerar la muestra completa.

Más aún, si adicionalmente se excluyen los departamentos de Apurímac, Piura y Puno, la tasa de crecimiento del gasto de los pobres se eleva a 3.25%, con lo que el "chorreo" de los últimos años podría haber sido un poco mayor de lo que se ha estimado inicialmente.

De esta manera se observa nuevamente que incluir a los departamentos que tienen la mayor cantidad de omisos y rechazos ocasiona conclusiones que puedan subestimar la mejora en las condiciones de vida los más pobres del Perú durante los últimos cuatro años.

El INEI debe corregir inmediatamente los problemas de omisión, rechazo y no respuesta de la ENAHO ya que de ello depende que se puedan extraer conclusiones precisas sobre lo que realmente ha sucedido en las condiciones de vida de la población pobre del Perú.

Es conveniente decir que los problemas de la información contenida en la ENAHO relativizan las conclusiones de la presente investigación. La corrección de dichos problemas escapa a los alcances de la presente investigación

Otro factor que puede estar haciendo que se subestime la mejora en las condiciones de vida de la población es que la ENAHO no captura el gasto o consumo en bienes durables, cuya participación en la canasta de consumo básica parece haberse incrementado en los últimos años.

A manera de conclusión de la presente investigación se sugiere que, con carácter de urgencia el INEI revise y actualice la actual canasta básica incorporando los cambios en las preferencias y patrones de gasto que podrían haber ocurrido en los últimos años.

La metodología que se ha presentado en este trabajo para evaluar la evolución de la pobreza en el Perú es válida y puede servir de instrumento para la formulación de políticas sociales y de lucha contra la pobreza, sin embargo, mientras la calidad de los datos no sea satisfactoria ni representativa de lo que ha pasado con la población, su utilidad no deja de ser limitada.

Las deficiencias mencionadas de la ENAHO pueden llevar a conclusiones sesgadas y no representativas de lo que ocurre en la población peruana. La corrección de ellas pasa porque el INEI inicie un proceso de auditoria y replanteamiento de las metodologías de muestreo y reponderación de los diversos factores que determinan la representatividad de la encuesta.

Un resultado que llama la atención y es robusto a la selección de departamentos considerados en la muestra es la tasa de crecimiento de los gastos monetarios per cápita. La tasa de crecimiento pro pobre de este tipo de gastos en el caso de todos los departamentos ha sido de -1.91%, excluyendo a Lima y Arequipa se obtiene un -1.09% y si se excluyen los cinco departamentos mencionados un -1.03%.

Todo lo contrario ocurre con la evolución del gasto no monetario promedio per cápita ya que éste crece para todas las especificaciones muestrales. Por ejemplo la tasa de crecimiento anual de este tipo de gasto para el 54% de la población más pobre en el caso de la muestra completa ha sido de 6.9%, sin considerar Lima y Arequipa se observa 10.76% y si se excluyen los cinco departamentos se obtiene una tasa anual de 11.54%.

Según lo anterior se podría decir que el "chorreo" durante el periodo 2001.IV – 2004.IV se ha dado a través de los gastos no monetarios y su dinámica ha sido completamente pro pobre.

Se podría pensar que el mecanismo redistributivo observado en los últimos años en el Perú ha consistido en que los frutos del crecimiento de la economía se transfieran a los más pobres a través de la expansión de su gasto no monetario.

Sin embargo, gran parte del incremento del gasto no monetario se debe a que el Gobierno Central y sus contrapartes locales se han beneficiado de un ciclo económico expansivo que ha permitido la mejora de sus ingresos y de su capacidad para aumentar y mejorar los programas sociales y las transferencias no monetarias a los más pobres.

Es tarea de los hacedores de política económica evaluar la sostenibilidad en el largo plazo de esta composición del crecimiento del gasto ya que se esperaría que un incremento sostenible de la mejora en las condiciones de vida la población más pobre se produzca a través del gasto monetario y mediante mecanismos de mercado con la expansión del mercado laboral o el crecimiento sostenido de la demanda interna.

En lo que respecta a la evolución del crecimiento del gasto de los pobres por sectores urbano y rural las conclusiones son muy sensibles al conjunto de departamentos seleccionados en la muestra. Si se consideran los 24 departamentos se obtiene que la tasa de crecimiento anual del gasto total per cápita de los pobres del sector urbano para el periodo evaluado ha sido de -1.45% mientras que para el sector rural ha sido de +3.72%. Con estos resultados se podría concluir a primera vista que el modelo de política social seguida por el gobierno del Presidente Toledo y la distribución de los beneficios del crecimiento económico han tenido claramente un sesgo favorable al campo.

Sin embargo al hacer el ejercicio excluyendo a los cinco departamentos con mayor problema de omisiones y rechazos se obtiene que la tasa de crecimiento anual del gasto de los pobres del sector urbano ha sido de +3.28% mientras que la de los pobres del campo ha sido de +3.55%, con lo que la brecha de crecimiento o sesgo favorable al campo se reduciría.

Este es un ejemplo más de las conclusiones sesgadas que se pueden obtener al considerar toda la información de la ENAHO.

Por esta razón se considera urgente la corrección de los factores de expansión de la encuesta para que se pueda resolver los problemas

generados por las altas tasas de no respuesta, de rechazo y omisión, especialmente si se quiere hacer investigación sobre lo que ha pasado en el sector urbano, fuertemente influenciado por Lima y Arequipa (departamentos con mayores problemas en la recolección de datos).

Una vez estimado el crecimiento del gasto per cápita de la población se pretende descomponer este crecimiento en según los aportes del factor distributivo y del factor crecimiento propiamente dicho; con ello se pretende conocer la manera en que el crecimiento y el grado de inequidad de la distribución de los ingresos (gastos) han contribuido a la evolución de la pobreza del Perú en un periodo determinado

Para cumplir con este objetivo se aplicó la metodología desarrollada por Ravallion y Datt (2002) que permite cuantificar el impacto que los cambios distributivos han tenido en el alivio de la pobreza controlando por el efecto crecimiento, y a su vez analizar la contribución del crecimiento manteniendo la distribución de la renta constante.

El problema que se enfrentó en esta etapa fue el de no tener disponibles a la fecha las líneas de pobreza oficiales para el año 2005, por lo que, a manera de referencia, se utilizaron las medias de los intervalos de confianza estimados por los autores. Sin embargo para efectos de las conclusiones del trabajo se presentan los resultados obtenidos con las líneas de pobreza oficiales del 2004.

La información obtenida demuestra de manera concluyente que la pobreza en el Perú para el periodo 2001.IV a 2004.IV se ha reducido.

Lo que no se puede responder con la ENAHO en su estado actual es la magnitud de esta reducción. Por ejemplo, si se considera el total de departamentos se obtiene que la reducción de la pobreza ha sido de -1.139%, si se excluyen Lima y Arequipa se obtiene un -5.4%, y si no se consideran los cinco departamentos la situación mejora a un -7.48%.

Estas discrepancias son muy grandes y deben ser tomadas en cuenta al momento de hacer afirmaciones sobre la evolución de la pobreza en el Perú.

Dichas discrepancias se pueden deber a que la reducción de la pobreza en Lima y Arequipa ha sido mucho menor que el resto del país, caso muy poco probable dada la evolución de los PBI departamentales; o a que los problemas de recolección muestral son tales que la información reportada para estos departamentos subestima significativamente la mejora producida en sus condiciones de vida.

Sin considerar Lima y Arequipa, la mejora en la medición de pobreza en el Perú se ha debido sobre todo al impacto del crecimiento, este factor ha contribuido con un -4.36% en la reducción de la pobreza (80% sobre un total de -5.4%). A su vez, la mejora en la distribución de la renta a nivel nacional (con excepción de los departamentos mencionados) ha aportado un -1.41% en la disminución de la pobreza.

Al considerar toda la muestra el resultado cambia completamente ya que el factor crecimiento contribuye a aumentar la pobreza en 0.98% mientras que el factor distributivo aporta en la reducción de la misma en -2.61%.

En lo que a los sectores urbano y rural se refiere, se obtiene que la pobreza en el sector urbano para el periodo 2001.IV – 2004.IV al considerar todos los departamentos habría aumentado en 0.94%, mientras que si se excluyen Lima y Arequipa se obtiene que ésta se habría reducido en -6.66%, y si se eliminan los cinco departamentos se obtiene una reducción de la pobreza de -10.31%.

Para el caso sin Lima y Arequipa el impacto de los efectos del mayor crecimiento y de la mejora en la distribución de la renta han sido relativamente similares, ya que por efectos del crecimiento la pobreza en el sector urbano se redujo en -2.82% mientras que por mejoras en la distribución de la renta el indicador de pobreza mejoró en -3.02%.

En el caso del sector rural para el periodo 2001.IV – 2004.IV se obtiene que la pobreza se ha reducido en magnitudes similares para las diferentes amplitudes de muestra; al considerar todos los departamentos la tasa de reducción de la pobreza es -5.05%, sin Lima y Arequipa se obtiene una tasa de -4.81% y sin los cinco departamentos un -5.15%.

El resultado que debe causar preocupación y motivar el diseño e implementación de políticas destinadas a revertir esta situación, es el hecho que en el sector rural la distribución de la renta ha empeorado en los últimos años, ya que de ser sólo por el efecto distributivo la pobreza en el campo se hubiera incrementado en 2.35%.

El promotor de la reducción de la pobreza rural ha sido el efecto crecimiento, ya que si la distribución de la renta se hubiera mantenido constante la pobreza rural se habría visto reducida en -8.18% gracias al mencionado crecimiento.

Es importante encontrar y analizar las causas de esta evolución regresiva de la distribución de la riqueza rural, ya que de ello dependerá el éxito de las políticas sociales que se piensen implementar y que tengan como objetivo mejorar las condiciones de vida de los pobladores del campo.

En lo que respecta al resto de dominios geográficos y siempre en el periodo 2001.IV – 2004.IV excluyendo los departamentos de Lima y Arequipa, la costa urbana ha visto reducida su pobreza en -7.08% debido, sobre todo, al papel del efecto crecimiento que contribuyó al resultado anterior con -6.49%. En este caso el efecto de la redistribución de la renta ha sido relativamente modesto ya que ha contribuido con -0.32% a disminuir la pobreza.

En la costa rural la pobreza total se ha reducido en -6.36% debido principalmente al efecto crecimiento que aportó -13.63% de mejora.

Algo similar ocurre con la sierra rural que tuvo una reducción de la pobreza de -1.68% debido exclusivamente al efecto crecimiento el cual generó una

mejora en las condiciones de vida de -5.22%. A su vez, la distribución de la renta empeoró en este dominio ya que habría incrementado la pobreza en +1.68%.

Lo contrario ocurre en la sierra urbana donde se registró una reducción de la pobreza de -3.25% causado principalmente por la mejora en la distribución de la renta que aportó una reducción de la pobreza de -5.86%. En este caso el crecimiento ha tenido un impacto negativo, ya que de ser sólo por él la pobreza se habría incrementado en 2.63%.

En el dominio selva urbana la pobreza se redujo en 11.73% como consecuencia de los impactos favorables de los efectos crecimiento y redistribución que contribuyeron con reducciones de la pobreza de -3.66 y -6.79% respectivamente.

En lo que se refiere a al selva rural la situación a seguido el mismo patrón de la costa y sierra rurales, disminución de la pobreza en -12.59% gracias al crecimiento y no a la mejora en equidad. En este caso el crecimiento ha aportado un -13.58% de reducción de la pobreza mientras que el incremento de la desigualdad ha contribuido a aumentar la pobreza en 5.91%.

A manera de conclusión se puede afirmar que en los diferentes dominios geográficos la pobreza se ha reducido por la acción conjunta de los efectos crecimiento y distributivos en el caso de sectores urbanos pero solamente por el efecto crecimiento en los sectores rurales.

En la costa, sierra y selva rural la desigualdad ha aumentado y ha contribuido a incrementar la pobreza, tendencia que se ha visto revertida por el mayor impacto del factor crecimiento.

En el caso de Lima no se puede hacer afirmaciones concluyentes mientras que el INEI no publique mayor información sobre los problemas de recojo de datos (rechazos) y no modifique los factores de expansión.

En la última parte de la presente investigación se pretende estimar un modelo econométrico para encontrar los determinantes de los gastos e ingresos de los pobres.

Con el fin de identificar los factores que causan la pobreza este capítulo se inicia con una revisión de la literatura existente sobre las variables que contribuyen a determinar los niveles de vida la población de un país.

De los estudios analizados se concluye que existe una relación positiva entre crecimiento y niveles de vida, sin embargo la magnitud de esta elasticidad depende de características específicas de cada país ya que se ha encontrado países que han tenido tasas de crecimiento económico muy similares pero han combatido la pobreza con resultados totalmente diferentes.

Es decir que el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza ya que para que este crecimiento sea pro pobre se deben dar una serie de

factores estructurales que propicien su distribución y “chorreo” a los sectores más pobres.

Uno de estos factores, según la literatura existente, son las condiciones iniciales de un país o región. Es decir que el grado de desigualdad (inequidad) existente al interior de cada país o región, el nivel de desarrollo de capital humano, la riqueza relativa de dicho país con respecto al resto, la distribución de la población y de los ingresos o riqueza entre las áreas urbanas y rurales, entre otros, son los factores que permiten o dificultan (según sea el caso) que el crecimiento económico se traslade más rápido a los más pobres a través de una mejora en sus condiciones de vida.

Otros factores que aumentan la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico son la capacidad de formación de capital fijo, la existencia de infraestructura, el nivel y calidad de las transferencias gubernamentales, la efectividad de los programas sociales y la inversión en educación, entre otros.

Con la información disponible de la ENAHO se ha evaluado la información a nivel departamental a través de la construcción de un panel de datos donde la unidad individual es el promedio departamental de cada una de las variables. También se realizará un análisis a nivel individual utilizando el panel de individuos que forma parte de la mencionada encuesta. Conviene decir que los resultados de estas estimaciones son sensibles a los problemas de especificación de la ENAHO que ya fueron explicados previamente.

En el caso del modelo de datos de panel a nivel departamental la estimación se ha realizado a través de un modelo de efectos fijos, mientras que en el caso del panel de datos individual la estimación se ha realizado a través del método generalizado de momentos.

De los resultados obtenidos en el panel departamental conviene destacar que el gasto o ingreso de los pobres se relaciona positivamente con el crecimiento del gasto del resto de individuos del departamento, es decir que la sensibilidad de la riqueza de los pobres ante cambios en la riqueza del resto del departamento es positiva, sin embargo tiene un valor menor a uno.

Este resultado significa que por cada uno por ciento que se incremente la riqueza del departamento, la riqueza de los pobres se incrementará en menor magnitud. Esta conclusión proporciona evidencias a favor del argumento de que en el Perú no basta el crecimiento económico para resolver el problema de la pobreza ya que los pobres no son los que más se benefician de los frutos de dicho crecimiento.

Es decir que si se quiere reducir los niveles de pobreza en el Perú en el mediano plazo se debe mezclar el crecimiento económico con un conjunto de medidas de política social dirigidas específicamente a aumentar los niveles de riqueza y consumo de los más pobres ya que el crecimiento no basta por sí sólo.

A su vez y para conseguir la reducción de la pobreza en el largo plazo, este conjunto de medidas deben estar acompañadas de políticas de estado destinadas a incrementar la capacidad de acceso de los pobres a los mercados laborales y de productos.

Otra variable significativa en explicar la pobreza a nivel departamental es la riqueza relativa de un departamento con respecto al resto país, es decir que los pobres de los departamentos más ricos tienen en promedio niveles de gasto más altos que los pobres de los departamentos menos ricos. Esta conclusión es importante porque al implementar cualquier política de lucha contra la pobreza se debe tener especial cuidado asegurarse que los pobres de los departamentos menos ricos no se queden rezagados con respecto al resto del país.

Conviene destacar que una variable ligeramente significativa es el grado de concentración de la riqueza medido a través del Índice de Gini. En este caso el coeficiente asociado tiene un coeficiente negativo lo que implica que incrementos en la concentración del ingreso de un departamento empobrecen más a la población con menos recursos.

En el modelo donde se consideran las transferencias desagregadas ninguna de ellas es significativa, esto puede deberse a la presencia de cierta colinealidad entre estas variables, ya que en el modelo donde se consideran todas las transferencias agregadas en un sola variable resultan significativas. Es conveniente decir que esta variable se refiere a las transferencias realizadas desde el gobierno central a los gobiernos locales y regionales. Lamentablemente no se encuentra información disponible sobre los montos efectivamente gastados por las autoridades departamentales.

Al estimar el modelo en primeras diferencias los resultados se mantienen, continúa la significancia del gasto promedio del departamento al explicar el gasto de los pobres, el índice de Gini se convierte en significativo al 99% y mantiene la relación negativa con el gasto de los pobres, las transferencias agregadas a los gobierno regionales son las únicas transferencias significativas y el signo del coeficiente es positivo.

De la batería de modelos estimados se concluye que en todos los casos las variables de gasto total, gasto monetario, ingreso total e ingreso monetario explican el nivel de gasto o ingreso correspondiente de la población pobre del departamento. Las elasticidades de cada una de estas variables son menores a la unidad.

Adicionalmente se ha utilizado el panel de datos de individuos que contiene la ENAHO para incluir variables microeconómicas asociadas a las características de los hogares. Este panel se ha estimado utilizando el Método Generalizado de Momentos y las variables explicativas predeterminadas han sido instrumentadas.

Las variables que representan características microeconómicas de los hogares y que resultaron significativas en la explicación del gasto total de los individuos pobres fueron el total de miembros del hogar, el número de

perceptores de ingresos, si el hogar es urbano o no, el nivel de ecuación del jefe del hogar y el porcentaje de varones en el hogar.

En los casos en que se emplea el gasto promedio del departamento para aproximar la riqueza departamental en lugar del PBI, el número de miembros del hogar resulta significativo para explicar el gasto de los hogares pobres. El signo de la elasticidad es negativo lo que significa que si el número de miembros se incrementa en 1% el gasto de los pobres disminuye en 0.07%. Sin embargo el número de perceptores del hogar se relaciona positivamente con el gasto de los hogares pobres. En este caso el efecto es de similar magnitud pero de signo contrario al aumento del número de miembros. Este resultado explica porqué los niños de los hogares pobres se convierten en perceptores de ingresos desde edades muy pequeñas.

También se encuentra evidencia que el pertenecer al sector urbano reduce el nivel de pobreza de los hogares por debajo de la línea de pobreza, este resultado recoge los incentivos que tienen las familias del campo a migrar a las ciudades ya que se demuestra que para el panel de hogares de la ENAHO el gasto familiar esperado de pertenecer al sector urbano es mayor que el gasto que en promedio obtendría un hogar pobre del sector rural. Este resultado se mantiene constante para las diferentes especificaciones del modelo empleadas.

Una mayor proporción de varones en el hogar también es un factor que influye positiva y significativamente en los ingresos y gastos, aunque con mayor intensidad en el caso de los ingresos. La elasticidad del gasto de los hogares pobres a la mayor proporción de hombres en dichos hogares es de 0.12 mientras que la elasticidad del ingreso de los hogares pobres a la misma variable es de 0.099.

En cuanto a la importancia de la participación del jefe del hogar en los gastos e ingresos del hogar se encuentra que esta variable sólo es significativa y positiva cuando se utilizan el ingreso y gasto monetarios como dependientes, el estimador puntual de dicha elasticidad está entre 0.1 y 0.2. Este resultado puede estar asociado a que el jefe de hogar participa en mayor medida en actividades que generan ingresos monetarios.

Los años de educación del jefe de hogar son significativos en la determinación del gasto de los pobres de tal manera que si se incrementa en 1% los años de educación del jefe del hogar pobre los ingresos de dicho hogar se incrementan en 0.13%. Parece ser que la mayor productividad asociada a la mayor educación tiene efectos positivos en el ingreso o gasto de las familias pobres.

La edad del jefe de hogar también es significativa y tiene una relación positiva con el nivel de vida de los hogares pobres, sin embargo el valor del coeficiente es cercano a cero.

Los resultados obtenidos para las variables que recogen los promedios de gastos e ingresos per cápita del departamento y el PBI per cápita de cada departamento son consistentes con los resultados encontrados en el caso

del panel departamental. Sin embargo, en el panel micro el gasto per cápita promedio del departamento sólo resulta significativo en explicar el gasto per cápita de los pobres en uno de los modelos (al utilizar como explicativa el total agregado de las transferencias). En todos los casos las elasticidades del crecimiento pro pobre son menores a la unidad.

Los resultados obtenidos para las transferencias a los gobiernos regionales y locales son desalentadores, ya que ninguna de ellas tiene un impacto significativo en las condiciones de vida de los hogares que forman el panel de la ENAHO. Solamente el canon minero a los gobiernos locales es significativo cuando se utiliza como variable dependiente el ingreso monetario, sin embargo el coeficiente estimado es muy pequeño alcanzando un valor de 0.02.

Los coeficientes asociados a las transferencias a los Gobiernos Regionales, al Canon minero transferido a los Gobiernos Locales y al Vaso de Leche de los gobiernos locales no son significativos por lo que la evidencia parece señalar que el impacto de estas transferencias en el nivel de gasto de las familias pobres es nulo. Resultados similares se obtienen utilizando el ingreso de los hogares pobres.

En el caso del Foncomun la evidencia sugiere que tiene un impacto significativo en las condiciones de vida de los hogares pobres (medidas por el ingreso o gasto) pero dicho impacto es negativo, es decir que al aumentar el Foncomun en 10%, el nivel de gasto de los hogares pobres se reduce en 1.7%.

Estos resultados sugieren que las transferencias del Gobierno Central no están teniendo un impacto favorable en la reducción de la pobreza, sin embargo se debe recordar que los resultados de estas regresiones están sujetos a los mismos problemas de representación muestral que tiene la ENAHO y que han sido mencionados anteriormente. En todo caso, estos resultados no dejan de ser preocupantes y deberían servir de motivación para una revisión más exhaustiva del impacto social de dichas transferencias.

Un resultado a destacar es la importancia del coeficiente Gini. En todos los modelos estimados utilizando el panel de hogares es significativo al 99%, presenta un signo negativo y la elasticidad de su impacto sobre el gasto de los hogares pobres es de -1.68. Esto significa que la desigualdad es uno de los determinantes más importantes de la pobreza en el Perú y que cualquier estrategia destinada a combatirla tiene que pasar por diseñar una estrategia para reducir la inequidad.

El indicador de riqueza relativa de un departamento con respecto al país (cociente del ingreso total promedio del departamento sobre el ingreso total promedio del país) ha sido fijado para el año 2001 como una manera de capturar el impacto de las condiciones iniciales en la dinámica de la pobreza. En este caso el coeficiente asociado siempre es positivo y significativo, lo que significa que las condiciones iniciales son importantes y que la brecha de riqueza existente entre los diferentes departamentos impacta positivamente en los niveles de gasto de las familias pobres, es

decir que las condiciones de vida de los departamentos que partieron en mejores condiciones son más altas que las de los departamentos con menor riqueza relativa. Es importante analizar la evolución del crecimiento de los gastos de estos departamentos ya que la brecha de pobreza entre los diferentes departamentos podría haberse ampliado en los últimos años.