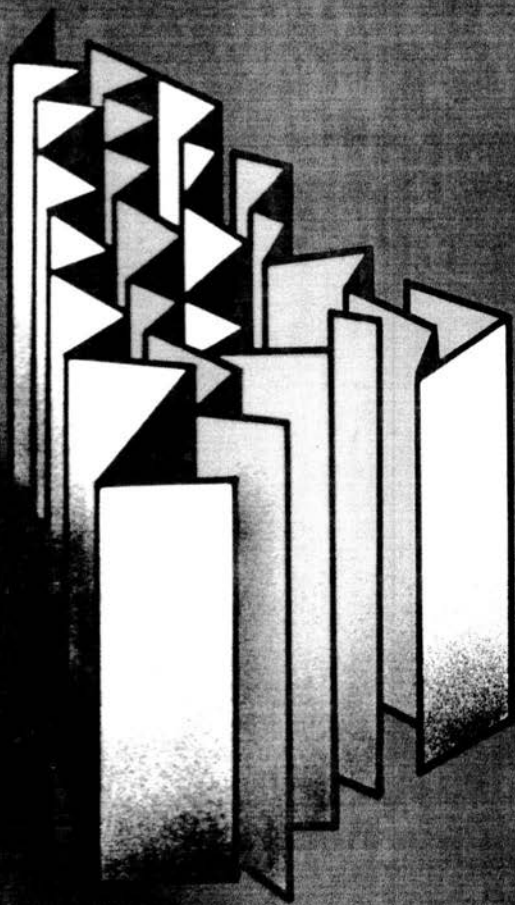


VIOLENCIA ESTRUCTURAL EN EL PERU ECONOMIA



ASOCIACION PERUANA DE ESTUDIOS E INVESTIGACION PARA LA PAZ

VIOLENCIA ESTRUCTURAL EN EL PERÚ: ECONOMÍA

Máximo Vega-Centeno

Con la colaboración de:

Cecilia Vega-Centeno

Narda Sotomayor

José Tavera C.



RECONOCIMIENTO

Esta investigación y su publicación han sido posibles gracias a la colaboración del Ministerio de Cooperación del Reino de los Países Bajos.

Serie "Violencia estructural" / 6

© ASOCIACIÓN PERUANA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ
(APEP)

PRIMERA EDICIÓN, NOVIEMBRE DE 1990.

Contenido

| | |
|---|-----|
| Introducción | 11 |
| 1. Actividad económica y violencia | 15 |
| 2. La dotación y la distribución de recursos | 33 |
| Población: Situación y perspectivas | 36 |
| Los recursos naturales: Su existencia, significación económica y distribución | 45 |
| Los recursos humanos y los recursos económicos o de capital | 61 |
| 3. La participación en la producción | 75 |
| Participación, empleo y puestos de trabajo | 76 |
| Participación, empleo e ingresos | 86 |
| El salario mínimo | 87 |
| Diferencias salariales y educación | 89 |
| Diferencias de ingresos, sexo, ocupación específica y edad | 92 |
| Negociación colectiva e ingresos | 98 |
| Precarización del empleo | 100 |
| 4. Las condiciones de intercambio y las posibilidades de bienestar | 107 |
| Precios, información y costos adicionales | 108 |

| | |
|--|-----|
| El Estado, los precios y el mercado | 121 |
| Estructura e incidencia tributaria | 121 |
| Nivel, asignación y efectos del gasto del gobierno | 130 |
| Gastos, ingresos e inflación | 134 |
| 5. Las consecuencias del despojo, la exclusión y | |
| la discriminación: La pobreza | 141 |
| La pobreza en el Perú | 143 |
| La pobreza rural: Permanencia y agudización | 155 |
| Problemas técnicos y riesgos de producción | 157 |
| Los costos de producción, de comercialización | |
| y el costo de vida | 159 |
| La fijación de precios | 161 |
| El financiamiento de la campaña o del ciclo | |
| productivo | 163 |
| La composición del ingreso de los pobres en | |
| el campo | 166 |
| Las características del consumo y del gasto | |
| del pobre | 168 |
| La pobreza urbana: Realidad y manifestaciones | 173 |
| Extensión, niveles y características de la | |
| pobreza urbana | 174 |
| Las posibilidades de participar en la creación y | |
| distribución de riqueza | 178 |
| El infraconsumo urbano | 189 |
| La estructura del gasto y el consumo alimentario | 190 |
| El infraconsumo en vivienda y servicios urbanos | 196 |
| El infraconsumo de servicios y la reasignación | |
| del gasto | 203 |
| Las migraciones internas: El desplazamiento de | |
| los pobres | 218 |
| Los flujos migratorios, su magnitud y dirección | 220 |
| Algunas características de las zonas de emigración | |
| e inmigración | 226 |
| Los problemas de migrar | 229 |
| Conclusión | 235 |
| Anexo: Algunos casos y testimonios | 241 |

Presentación

La Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz (APEP) presenta a la comunidad académica, de educadores, de comunicadores sociales, de políticos y gobernantes, los resultados de sus investigaciones sobre la violencia estructural en el Perú.

La APEP se constituyó en 1983, con el fin de estudiar la violencia y la paz (ver Estatutos, Art. 2°). Su primera actividad pública fue un seminario nacional realizado en febrero de 1984, denominado "Violencia y Paz en el Perú, Hoy".

*En 1985, en un seminario nacional, APEP discutió siete diseños de investigación sobre la "violencia estructural" preparados por especialistas de diversas disciplinas. Los diseños se publicaron con el título *Siete ensayos sobre la violencia en el Perú* (1ra. y 2da. edición, 1985; 3ra. edición, 1986; 4ta. edición, 1987).*

APEP publica ahora los resultados de dos años de trabajo siguiendo esos diseños en constante consulta nacional e internacional. Son siete volúmenes. El primero contiene, además del marco teórico, construido en interacción dialéctica de los siete equipos de especialistas, los

resultados generales de la investigación. Los tomos siguientes son: Historias de vida, Sociología, Antropología, Psicoanálisis, Economía y Derecho.

La colaboración del Ministerio de Cooperación del Reino de los Países Bajos y de la Fundación Friedrich Ebert hicieron posible el esfuerzo de investigadores peruanos. Llegue a unos y otros el agradecimiento de la APEP.

FELIPE E. MAC GREGOR, S.J.
PRESIDENTE

Introducción

ESTE TRABAJO es uno de los que integran el proyecto de investigación sobre la violencia estructural en el Perú de la Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz (APEP). Nos correspondía estudiar las causas, los mecanismos y las consecuencias económicas de la violencia.

Hemos adoptado, inicialmente, las definiciones conceptuales comunes al proyecto, sobre todo la visión de Galtung en relación con la interferencia externa que impide a las personas las realizaciones deseadas. Luego hemos introducido otros enfoques complementarios que nos permitieron un análisis con instrumentos del análisis económico y, por tanto, susceptible de ser abordado por economistas.

El equipo de trabajo ha sido integrado por los economistas Cecilia Vega-Centeno, Narda Sotomayor y José Tavera. A propósito de aspectos específicos han colaborado también Néride Sotomayor y Cecilia Garavito, igualmente economistas. Todos ellos han contribuido con eficiencia y gran espíritu de colabora-

ción que el responsable del equipo quiere reconocer. Frida Beltrán y María Luisa Velaochaga ofrecieron su generoso y paciente apoyo en la mecanografía de las sucesivas versiones del texto, por lo que deseamos (todo el equipo) reconocer su aporte.

La realización de la investigación nos ha permitido ordenar y profundizar el conocimiento del "Perú profundo", como un desafío y no como un caso interesante. Esperamos completar algunos aspectos y deseáramos haber logrado algún avance en el conocimiento de sus problemas, en la identificación de las causas y, por vía de consecuencia, haber contribuido a la búsqueda de soluciones adecuadas y eficaces o estables.

Nuestros resultados los presentamos precedidos de una discusión teórica que define el marco de análisis utilizado (capítulo 1). Luego, siguiendo la pauta así definida, nos referiremos a la situación desde el punto de vista de la dotación y distribución de recursos (capítulo 2); de la participación en la producción y sus frutos (capítulo 3); de las condiciones reales del intercambio (capítulo 4), y, finalmente, en el capítulo 5 abordaremos el problema de la pobreza como consecuencia de todo lo anterior.

La erradicación de la violencia, la paz social, implica oportunidades equivalentes, comparables o similares para todos; supone posibilidad de participación adecuada, y, finalmente, equidad en el funcionamiento del mercado y en la acción del gobierno. Nuestro estudio muestra cuán lejos estamos de ello, pero, también, algunas posibilidades, y en ellas nos afirmamos.

El responsable, en forma muy especial, y todos los que han participado en el estudio, agradecemos la oportunidad y el apoyo que nos han ofrecido el Padre Felipe Mac Gregor, presidente de APEP, y Marcial Rubio C., coordinador del estudio. Nuestra gratitud queremos extenderla a los otros equipos participantes, cuya visión y sensibilidad propia nos han abierto perspectivas.

Finalmente, y esto por orden cronológico, queremos agradecer los muy estimulantes y útiles comentarios que nos hicieron los destacados economistas Francisco De Roux, S.J. y Juan Julio

Wicht, S.J., durante la presentación de la primera versión de este trabajo en el seminario internacional organizado por la APEP para comunicar los resultados de la investigación.

MÁXIMO VEGA-CENTENO
RESPONSABLE DEL EQUIPO

1. Actividad económica y violencia

LA ACTIVIDAD ECONÓMICA consiste en la recolección, la adecuación o la transformación de los recursos pertinentes de la naturaleza para satisfacer necesidades humanas y sociales. Por lo mismo, la actividad económica, que involucra necesariamente la participación de personas, *debería* permitir a la sociedad la creación (producción) de los bienes y servicios requeridos, dado un contexto cultural y social o de relaciones; y *debería*, además, crear o asegurar la posibilidad de que todos, en la sociedad, tuviesen acceso a ellos.

Los resultados o los frutos de la actividad económica y de la forma en que ésta se organiza y concreta tienen, pues, consecuencias; en primer lugar económicas, estrictamente hablando (eficiencia), pero también humanas y sociales (tipo de participación, equidad). En este sentido se deben señalar algunos requerimientos básicos sobre el desempeño de una economía, ya que no todo logro es necesariamente suficiente o aceptable.

En otras palabras, el desempeño de los agentes *-i.e.*, la definición de sus objetivos, el uso que hacen de los medios de

acción de que disponen y los resultados o beneficios que obtienen—, así como el desempeño del conjunto de la economía, son sujetos de juicio o evaluación, y en este trabajo lo serán desde el punto de vista de la generación, difusión y mantenimiento de la violencia.

En un sentido amplio, entendemos violencia como una acción o una situación que modifica o desvía drásticamente el curso de la realidad de su normal o deseable cauce o estado, o que lo orienta y concreta contra la razón y la justicia. En un sentido más preciso para nuestro trabajo, la violencia es una forma de actuar o de funcionar que implica uso del poder o de la fuerza en la relación con otros a quienes se impone actuar de una manera o aceptar situaciones contra la propia voluntad, deseo, proyecto o derecho. Por eso nuestra preocupación o interés analítico deberá centrarse en la generación y concentración de poder y fuerza, así como en la aparición y consolidación de mecanismos de imposición, en el curso de nuestra historia o experiencia económica. Asimismo, y como complemento necesario, deberemos considerar la naturaleza y amplitud de los efectos sobre quienes soportan imposición (es decir, privación, exclusión y despojo de bienes económicos, necesarios o deseados) y de sus consecuencias.

Para los efectos de precisar nuestro esquema de análisis (modelo), discutiremos brevemente algunos enfoques que resultan particularmente útiles. El primero, específicamente elaborado a propósito del estudio de la violencia, es el de las *realizaciones deficientes* de Johan Galtung¹. El segundo, el del *equilibrio económico general*, que permite percibir las relaciones, los ajustes y posibles conflictos, así como las realizaciones deficientes en el conjunto de la economía; para ello utilizaremos la presentación de Tjalling C. Koopmans². En tercer lugar acogeremos el enfo-

1. GALTUNG, J.: *Pease, Essays in Pease Research*. Copenhagen, Christian Ejlers. Tomo III. *Pease and Social Structure*, 1975.

2. KOOPMANS, T.C.: *Three Essays on the State of Economic Science*. New York, Mc Graw Hill Co., 1957. Versión castellana editada por A. Bosch, Barcelona, 1980.

que de los *derechos y capacidades* elaborado por Amartya K. Sen³ para el estudio de la pobreza, sus causas y consecuencias, el mismo que desarrollaremos en función de nuestro propio trabajo.

Según Galtung, hay violencia cuando "las realizaciones efectivas están por debajo de las realizaciones potenciales" (pp. 110-111). Es más: él señala la violencia como causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo, y afirma que consiste en influencias, es decir, que es el resultado de la acción de un agente externo. Ahora bien: si el reconocimiento de estos agentes externos es un aporte importante, a nuestro juicio, la evaluación *a priori* de su intervención es insuficiente. Los agentes externos desarrollan una acción que es –o puede ser– determinante en razón de la relación de fuerzas. Es así que no sólo influyen, sino que pueden, en muchos casos, imponer, enmendar o bloquear la acción o el proyecto de otros. Un agente externo puede estar en la posibilidad de restringir o desviar el proyecto de otro, de doblar la voluntad o la capacidad de resistir de su oponente, o bien de anular el aliento para prevalecer. En general, puede restringir los grados de libertad de otros. La violencia está, pues, en esta posibilidad extrema y definitiva, y no sólo en la simple influencia que se trata de ejercer –siempre y no sin resistencia– en cualquier relación social.

Dos elementos presentes en el enfoque de Galtung, imprescindibles de tener en cuenta, son las referencias normativas y el esquema de relaciones. La referencia a lo potencial remite en forma inequívoca al dominio de lo que es o puede considerarse natural, razonable, justo, óptimo o deseable, categorías todas normativas e inclusive algunas con un contenido cultural que las relativiza. Estas definiciones son complejas y no son absolutas, sino que están referidas a situaciones, culturas e historias

3. SEN, A. K.: *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press, 1981; "Goods and People", en *Resources, Values and Development*. Oxford, Basil Blackwell, y "Development as Capability Expansion", en *Journal of Development Planning*, Nº 19, 1989.

específicas. Sería necesario elaborarlas mucho más para hacerlas operativas, aunque aun en ese nivel de generalidad en que se mencionan, algo aportan a la definición del campo de estudio.

Por otra parte, el ejercicio de la violencia supone, según Galtung, una relación en que intervienen un *sujeto*, un *objeto*—que también es sujeto— y en que se desarrolla una *acción*. Más concretamente, se pueden reconocer tres elementos en la acción y la experiencia violenta, a saber:

a. el ente, el mecanismo o la estructura que influye; y, añadimos, condiciona o impone, y para ello dispone de medios eficaces o poderosos;

b. el ente, individual o colectivo, que recibe la influencia, *i.e.* que sufre presión o es obligado a actuar en un sentido no deseado, porque no dispone de medios eficaces para persistir o neutralizar esa influencia, y

c. el modo de canalizar y concretar la acción, que puede ser impositiva, intimidatoria, coactante o aniquilante, y que en todo caso es contundente.

Podemos aceptar que, normal y libremente, una persona, grupo o entidad no busca su malestar sino su bienestar y superación, y para ello precisa la realización plena de sus proyectos. Si no lo logra es por la interferencia eficaz de elementos exteriores, permanentes u ocasionales. Cabe mencionar como excepción el caso de “comportamientos irracionales”, en que no se busca la realización plena, condicionados ellos mismos muchas veces por influencias externas⁴.

Lo insatisfactorio de las realizaciones, siendo en principio indeseable, puede llegar a hacerse inaceptable o intolerable. En efecto, la brecha entre lo alcanzado y lo deseable o necesario, abierta o mantenida por la violencia (interferencia o influencia) *produce daño* (privación o degradación); *restringe libertad* (anula

4. Lo reputado como violencia resulta, en rigor, una interferencia eficaz, y no de la simple presencia como interlocutor; como consecuencia, tenemos una realización deficiente e insatisfactoria.

la capacidad de elegir o decidir); genera frustración, y, por último, condiciona, estimula o induce reacción. En otras palabras, el rechazo o la experiencia negativa de privación o despojo, de la pérdida de libertad efectiva, así como la referencia a lo que debería ser, generan un potencial agresivo que se torna en violencia cuando no existen canales legítimos y eficientes de expresión y reivindicación.

Desde un punto de vista económico es necesario, por otra parte, precisar en qué medida y en qué casos la diferencia entre lo potencial y lo realizado puede explicarse en términos de violencia. No alcanzar el *producto potencial*, dada una capacidad productiva instalada, por ejemplo, es un problema de ineficiencia, ya sea en el cálculo o dimensionamiento de los equipos o en la operación de los mismos. En cambio, habrá *violencia* cuando la brecha de realizaciones afecte a personas y grupos, a pesar de su disposición a contribuir o de su efectiva contribución.

Las *realizaciones*, en economía, son básicamente realizaciones de *producción*, de *intercambio* y de *consumo*, y se refieren a la creación, la distribución y el uso de bienes y servicios escasos. En este sentido puede ser útil presentar una visión sintética y muy simple de la actividad y las relaciones económicas, en la óptica del equilibrio general.

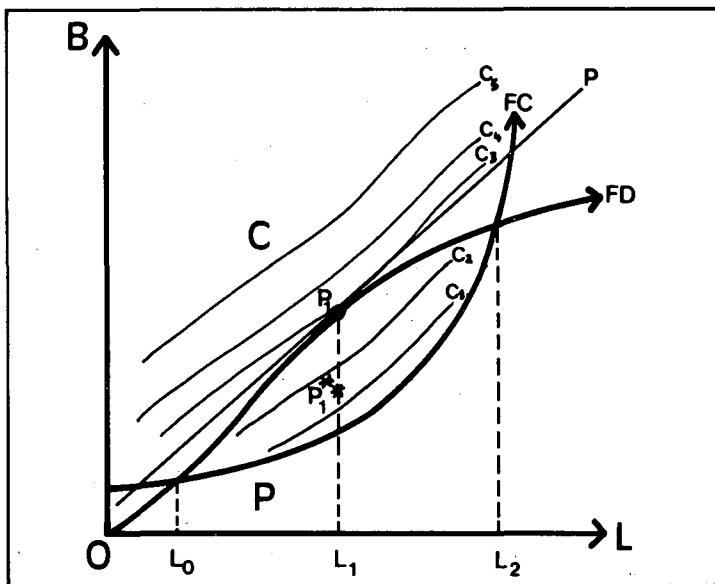
Sea una economía de agente único, productor a la vez que consumidor. Éste tiene como recurso su fuerza de trabajo (factor de producción único) y necesita el único bien que se produce (alimento, por ejemplo). Para producir el bien B, el agente A aplica en determinada forma (tecnología) su energía y habilidades (fuerza de trabajo) sobre la naturaleza o los recursos (insumos). Por lo mismo, dada la tecnología y los recursos, puede alcanzar a elaborar u obtener hasta determinada cantidad de producto, por cada dosis de esfuerzo comprometida. La tecnología define, por la frontera FP del conjunto, las posibilidades máximas de producción (ver gráfico 1), y los puntos incluidos corresponden a las realizaciones efectivas, dado el esfuerzo realizado y su eficiencia.

Desde el punto de vista del consumo, A necesita una cantidad mínima de alimento (requerimiento de subsistencia), pero

puede aspirar a una mejor satisfacción mediante un mayor consumo, siempre y cuando esté dispuesto a entregar un mayor esfuerzo y que le sea aún posible producir. Esto es lo que reflejan las curvas C (curvas de indiferencia) que asocian la disposición a trabajar y la aspiración a consumir para cada nivel o tipo de satisfacción personal. La envolvente de estas curvas indica el requerimiento mínimo, en las vecindades del eje B, y la posibilidad de saturación en la zona más alejada.

Las posibles realizaciones deficientes en la producción (producir por debajo de la frontera) pueden obedecer a defectos o ineficiencia en la producción, o a la desaparición del recurso básico. Por otra parte, una menor producción (aun eficiente) debida a menor esfuerzo afecta sólo al parsimonioso agente, ya que él mismo será penalizado en términos de un menor consumo posible.

Gráfico 1



Por su parte, las realizaciones deficientes en el consumo, sobre todo cuando están cerca de los mínimos, pueden ser reputables como situaciones violentas, pero no hay, en este caso, agentes externos cuya acción determine el infraconsumo. Son situaciones producidas por carencia de recursos, no imputable a otro (no existe "otro" en este esquema) o, tal como se dijo antes, que corresponden a un esfuerzo propio insuficiente.

Desde el punto de vista de la consideración simultánea de las posibilidades y necesidades de consumo, se puede ver que sólo la zona definida por la intersección de los dos conjuntos es significativa (conjunto factible F). En efecto, sólo en ese conjunto los puntos comprendidos corresponden a una producción suficiente ($P > C$). Esto nos muestra que puede haber esfuerzos insuficientes para asegurar un mínimo de consumo (OL_0) y esfuerzos inútiles, más allá de L_2 , salvo que haya ahorro y acumulación.

En este esquema de producción y consumo es interesante definir un criterio que permita una decisión única, o bien encontrar la decisión óptima. Comúnmente se acepta que el consumidor aspira al mayor consumo posible dados sus recursos, que en este caso son el tiempo que trabaja y los recursos naturales accesibles; y, por otra parte, que, dada la *tecnología*, ésta determina la posibilidad (el nivel) del producto. El punto que satisface este doble requerimiento es el último punto de contacto posible (tangencia) de la frontera de producción con una curva de indiferencia (la más alta alcanzable). Esa tangente común define una recta que expresa la tasa de intercambio o el precio del bien en términos de trabajo, precio relativo, y esta vez único.

En el mundo real de muchos agentes y muchos bienes, de variedad de medios y niveles técnicos, de apropiación individual y social de recursos naturales, las cosas son evidentemente más complejas. Igualmente lo son porque no todos los agentes son individuales ni son simultáneamente productores (perceptores de ingresos) y consumidores; la fuerza de trabajo se entrega a título individual, pero los ingresos deben permitir la subsistencia o satisfacción de necesidades de grupos, como el familiar, donde algunos miembros no son productores.

El enfoque de equilibrio general, aun a través de un modelo simple como el presentado, nos permite separar (para el análisis) y examinar conjuntamente (para una visión global) las decisiones de producción y de consumo y las condiciones del intercambio. A partir de esta visión podemos entonces plantear algunos problemas importantes.

En primer lugar, el funcionamiento de la economía supone existencia y disponibilidad de recursos. Cuando hay pluralidad de usuarios potenciales, aparece la necesidad de compartirlos o repartirlos, así como las instituciones sociales y jurídicas que consolidan los resultados. Fundamentalmente se trata de la apropiación y la transmisión de la propiedad o los derechos de uso o explotación que, en curso de la historia, llevan a dotaciones o disponibilidades fuertemente desiguales de recursos en poder de los agentes.

En segundo lugar, participar en la producción supone no sólo la voluntad de hacerlo sino los medios para realizarlo en forma independiente, o bien una demanda para hacerlo como dependiente o asalariado. Existe, pues, la posibilidad de no encontrar trabajo o de no poder generarlo, en la medida y la continuidad y dentro de las condiciones deseadas.

En tercer lugar, acceder a un consumo satisfactorio, para sí y para el grupo familiar, supone tener participación en la producción y percibir por tal concepto salarios o utilidades que permitan la elección y la adquisición de bienes. Ahora bien: la condición de ingresos suficientes o equitativos no está asegurada, sino que puede estar, y está muchas veces, seriamente comprometida.

En cuarto lugar, y dado que se opera en los mercados de factores y en los mercados de bienes, sería necesario un funcionamiento fluido de éstos que permitiera formar precios (condiciones de intercambio) que retribuyan esfuerzos y orienten correctamente a vendedores y compradores potenciales *-i.e., que reflejen una competencia general y entre iguales-*. Sin embargo, existen tendencias a la concentración, al monopolio, a la discriminación y otras distorsiones que falsean las "señales del mercado".

En quinto lugar, las economías modernas son mixtas en términos de agentes típicos (privados y públicos) y son abiertas al intercambio con el exterior. El Estado regula y promueve, en principio, el buen funcionamiento (eficiencia y equidad) de toda la economía; y el intercambio con el exterior amplía la disponibilidad de bienes con beneficio para la propia sociedad y para todos sus integrantes, también en principio. Sin embargo, en concreto, los efectos de la acción pública y de la relación con otros países es ambivalente, por cuanto distribuye beneficios y oportunidades, tanto como cargas, en forma no necesariamente equitativa ni promotora.

En conclusión, en una economía plural, mixta y abierta, los agentes pueden tomar decisiones de producción, de consumo o de intercambio o usufructuar recursos en forma que afecte a otros imponiéndoles realizaciones no satisfactorias⁵.

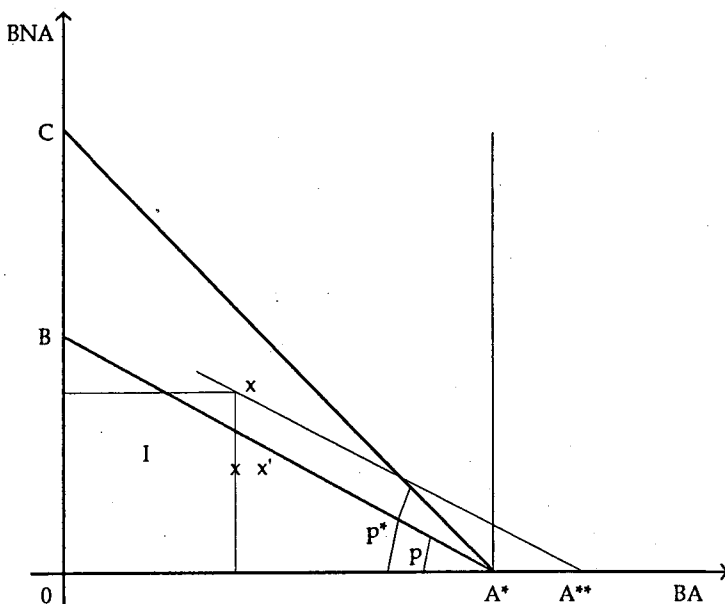
Cuando A.K. Sen estudia la pobreza, la inanición y las hambrunas, postula que hay *relaciones* entre personas y bienes; si una persona cae en inanición es porque no *posee* o no *dispone* de los bienes (alimentarios) indispensables o no *puede* aplicarlos adecuadamente a la satisfacción de sus necesidades. En otra forma, porque no puede ejercer derechos sobre ellos o no tiene capacidad para utilizarlos. En una economía de mercado y de propiedad privada, los derechos se sustentan en esa propiedad o en la que otorga la capacidad de intercambio —*i.e.*, la posesión de dinero o de recursos para el trueque—. En definitiva, la garantía de que un individuo no caiga en inanición resulta de que posea dotación inicial de recursos y una posición de inter-

5. En el curso de esta presentación hacemos referencia reiterada a recursos en poder o a disposición de los agentes; a los intercambios producidos; a las necesidades o aspiraciones del individuo, y, en fin, a las posibilidades para unos y otros en la sociedad. Estos elementos generan *derechos* según el enfoque de A.K. Sen, y en tanto tales permiten precisar los términos del análisis de la violencia, a partir de preocupaciones económicas y con los instrumentos de análisis de la Economía.

cambio que le permita completar o superar el consumo mínimo de alimentos.

En forma de diagrama, las situaciones alternativas se pueden presentar (véase el gráfico 2) en un espacio bidimensional, considerando dos conjuntos de bienes: el alimentario (BA) y el no alimentario (BNA). Desde el punto de vista de superar la inanición, evidentemente opera el mínimo de alimentos por consumir (OA^*), y como derecho de intercambio el precio de los alimentos en términos de los bienes no alimentarios (p) que define la recta del intercambio.

Gráfico 2



Cualquier punto fijado *a priori* (por información previa) en este espacio —i.e., toda dotación inicial de recursos por debajo de la recta AB— no logra, o no permite superar el estado de inanición. Si la dotación inicial es x , por encima de AB, se ha superado la inanición, porque por vía del intercambio se puede

alcanzar y superar el consumo mínimo; es decir, alcanzar $OA^{**} > OA^*$.

Ahora bien: disponer de una dotación inicial (vector de dotación) ubicado por encima de la recta de derechos de intercambio, no asegura una solución definitiva para el agente. Pueden ocurrir dos fenómenos: el primero es que la dotación inicial caiga a x' , es decir, que se reduzca la disponibilidad de todos o algunos de los elementos del vector, por hechos fortuitos (catástrofes), hechos exteriores deliberados (despojo) o por deterioro del recurso. En este caso, el agente cae al conjunto de inanición. El otro fenómeno es que la relación de intercambio se modifique *-i.e.*, que disminuya el poder adquisitivo de sus recursos—o, equivalentemente, que se eleve el precio relativo de los alimentos de p a p^* . En este caso, sin sufrir menoscabo su vector de recursos, el agente cae en inanición, ya que esta vez el nuevo conjunto de inanición es OA^*C , que incluye x como punto interior.

Para tener una visión más completa, mencionaremos que los derechos básicos incluidos en este enfoque se refieren a instituciones de una economía de mercado y basada en la propiedad privada, como ya hemos mencionado. Más adelante veremos cómo es factible tomar en cuenta el carácter mixto de una economía o la prevalencia de otro régimen de propiedad. En todo caso, los derechos, generadores de relaciones económicas, son:

1. Los derechos generados en la *propia fuerza de trabajo*, que permiten producir, o bien intercambiar trabajo contra dinero y así generar propiedad de dinero, con lo que se abre la posibilidad de elecciones múltiples y variadas.

2. Los derechos sustentados en la *producción*, en razón de que es posible apropiarse de los resultados y organizar o administrar la producción con recursos propios o adquiridos a otros con base en el comercio.

3. Los derechos que provienen del *intercambio*, en razón de que se es propietario de la retribución por las ventas que se efectúa y que se es capaz de vender recursos o bienes.

4. Los derechos de origen *ancestral* o *social*, es decir, los que se legitiman por transmisión entre generaciones (herencia) o

por transferencia entre clases sociales o entre el Estado y los particulares.

En resumen, en una economía de mercado, por intercambio directo entre agentes privados y, en el otro extremo, por intercambio entre particulares y la sociedad (el Estado), cada individuo puede intercambiar lo que posee (como derecho neto, o bien lo que dispone en exceso o que le resulta menos importante) contra otra colección de bienes, en el sentido amplio del concepto. La relación de derechos de intercambio (la recta AB en el gráfico 2) es una relación que especifica el conjunto de derechos de intercambio que corresponde a cada paquete de bienes o de los que se es propietario.

Por otra parte, los derechos de intercambio de cada persona no son uniformes ni estables, ni están asegurados *a priori*. Esos derechos, en el sentido de la posibilidad de ejercerlos o hacerlos efectivos, y dado el paquete de propiedades o derechos básicos formalmente reconocidos (incluyendo el derecho sobre el propio trabajo), dependen de varios factores. Éstos son:

1. La posibilidad de que el agente pueda encontrar un empleo y, si lo encuentra, que sea estable y a qué tasa de salario; alternativamente, si tiene la posibilidad, capacidad técnica y financiera de concretar una iniciativa de producción.

2. La relación de cuánto puede ganar vendiendo sus activos, diferentes de la fuerza de trabajo, con respecto a cuánto le cuesta comprar lo que debe o desea o necesita; es decir, el poder adquisitivo de sus activos.

3. La capacidad que tiene para producir (cuánto puede producir) con su propia fuerza de trabajo y recursos (o servicios de recursos) o la que tiene para gerenciar o administrar una producción compleja.

4. El costo de los recursos (o servicios de recursos) que debe comprar, en relación con el valor de los productos que puede vender.

5. La importancia e incidencia de los beneficios de la seguridad social y otras transferencias (impuestos, subsidios, incentivos) de los que es beneficiario potencial y contribuyente forzoso.

Estos alcances nos abren perspectivas amplias y estimulantes y nos permiten reformular las proposiciones en términos de violencia y no sólo de inanición. Esta última es una dimensión, pero no agota las manifestaciones de violencia en las que se percibe como causa o factor de permanencia, la economía, su estructura y su desempeño.

Para nosotros, son derechos fundamentales los sustentados en el propio esfuerzo o en la creatividad; los que se desprenden del uso o disposición social de los recursos naturales; y, por otra parte, aunque interrelacionados con los anteriores, aquellos que son inherentes a la dignidad personal y al valor de la vida humana. Todo lo que signifique menoscabo de estos derechos es ilegítimo y sólo puede lograrse o permanecer por medios externos impositivos *-i.e., por mecanismos o por acciones violentas-*.

Las situaciones de grave desigualdad generan violencia. Por eso, antes de aceptar la *dotación inicial* de recursos hay que asegurarse de que los mecanismos de intercambio y de mercado conduzcan a situaciones realmente aceptables. Ello explica que se deba tomar en cuenta la posibilidad efectiva de desarrollar una actividad productiva, asalariada o independiente, en condiciones eficientes y reconocidas por la sociedad. Exige, asimismo, considerar la naturaleza del intercambio real, es decir de la formación, igualación o diferenciación de precios y la significación de la concentración de poder en la economía. Así se concluye, finalmente, que debemos evaluar la presencia y significación del sector público *-y, concretamente, del Estado-* en la eficiencia de conjunto y en la forma cómo se respetan o se violan los derechos de cada quien en la sociedad. En definitiva, hay violencia cuando los derechos de producción, de intercambio y, antes que nada, de supervivencia decorosa, no tienen vigencia.

Nuestro interés, en primer lugar, se dirige por lo tanto a indagar o buscar explicación a las causas de una desigual o inequitativa distribución de recursos *-la "dotación inicial"-* en el país. Esta desigualdad es de tipo económico (ingresos), social (clases) y territorial (regiones), y determina una diversidad de

situaciones y de posibilidades. En segundo lugar, interesa analizar cómo los mecanismos de funcionamiento normal de la economía violan derechos o ejercen violencia sobre otros. En tercer lugar, nos interesa evaluar cómo la iniciativa y el papel del Estado, representante de la sociedad, han estado orientados a reducir o ampliar la violencia, han introducido equidad o la han comprometido.

El enfoque de los *derechos* y *capacidades* nos permite analizar simultáneamente aspiraciones y posibilidades, en el marco restrictivo de que hay necesidades personales y sociales que deben ser satisfechas y de que ningún objetivo social o político puede pasar delante de ellas.

Es así como podemos reconciliar la preocupación por las realizaciones no satisfactorias y las que se desprenden de derechos. No se trata de cualquier tipo de no correspondencia entre lo potencial y lo realizado, sino entre lo potencial y lo necesario. En este último caso cabe interrogarse por qué en algunos casos, y pese a ser necesario, lo realizable no se alcanza. En la injusticia e irracionalidad de esto último es que encontramos violencia e imposición, aunque no sea la aceptación más corriente del término.

De las consideraciones anteriores se desprende que existe germen de violencia o realidad de violencia cuando algunos tienen disponibilidad, abundante y creciente, de recursos iniciales y otros carecen de ella. Existe violencia cuando el intercambio real ofrece ventajas a unos y penaliza a otros, justamente en la línea de reforzar los privilegios iniciales. Existe violencia cuando algunos pueden ejercer el derecho como usuarios eficientes de la propiedad de su fuerza de trabajo, y otros están limitados o excluidos. Existe violencia cuando la mencionada dotación inicial de recursos, por limitada que sea, está amenazada (eficientemente) por agresiones externas.

En definitiva, se hallan en tela de juicio la posibilidad de ejercer el derecho a la propia fuerza de trabajo, a la racional disposición de los recursos naturales y a beneficiarse equitativamente de las relaciones de intercambio. De la misma manera resultan dudosos los derechos con respecto al Estado o la socie-

dad. Al estar en tela de juicio, limitados o anulados esos derechos, se ven comprometidas las más legítimas aspiraciones y aun las más elementales necesidades.

Por otra parte, la violencia ajena se manifiesta en la economía, en forma de *privación, exclusión y despojo* y se perpetúa por la *desigualdad* y la operación de mecanismos de *consolidación*, así como se agrava por la elevación de todo tipo de requerimientos cuando la población crece rápida y sostenidamente.

Privación significa, en esta perspectiva, *privación impuesta* a una parte de la población. Es el problema de grupos que no alcanzan a procurarse los medios para consumir el mínimo de bienes y servicios necesarios o que no logran una combinación adecuada de ellos. Se pueden señalar dos causas que es necesario explorar:

- a. la *no disponibilidad* (en cantidad y variedad) de los bienes necesarios en la sociedad, lo cual tiene que ver con la capacidad de producción y de intercambio: es la pobreza del país; y
- b. la *no accesibilidad* de las familias a los bienes y servicios disponibles, en razón de bajos e inestables ingresos y los niveles o la barrera de los precios: es la pobreza de personas y familias.

En ambos casos hay cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad, pero es sobre todo su incidencia diferencial sobre grupos humanos específicos, así como su origen, lo que resulta necesario examinar.

Exclusión, en términos generales, es la diferente posibilidad de *participación efectiva* en la producción y en la distribución. Una parte de la población no participa en la producción porque no obtiene empleo dependiente, o porque no tiene los medios para generar una actividad independiente y rentable: está *excluida*. Otra parte lo hace en condiciones insatisfactorias, ya sea por la intensidad, las condiciones de las tareas a realizar, ya porque las remuneraciones (ingresos) son insuficientes; es decir, tiene sólo una *participación restringida* (precaria o eventual). Finalmente, otra parte de la población tiene participación y poder extensos, obtiene ingresos elevados y estables, aunque no siempre ni en todos los casos, y participa directamente en la actividad económica. Estas diferentes posibilidades determi-

nan ciertamente diversos grados de satisfacción de necesidades, aunque son, por exceso o por defecto, generadoras de violencia.

Despojo, en tercer lugar, significa la ínfima, insuficiente (para unos) y, por eso, la muy *desigual dotación de los recursos* entre la población; sobre todo, el deterioro de la situación por fenómenos económicos, sociales y, en forma muy importante, por el crecimiento de la población. Se trata tanto de recursos materiales (tierra, capital) como de recursos humanos (educación, capacitación), que definen las oportunidades reales que la sociedad ofrece a sus miembros para generar riqueza y participar en la distribución. Existe así una parte de la población *despojada* o *desposeída*, es decir que no dispone (o dispone apenas) de recursos. Por otra parte, los mecanismos sociales de distribución tienden a acentuar los diferenciales iniciales, *disminuyendo* o *despojando* a unos en beneficio de otros. Por muy laboriosa, creativa o ingeniosa que sea, una población con recursos escasos o pobres no alcanza a producir los bienes indispensables ni los excedentes que pueda intercambiar adecuadamente. Existen, pues, problemas de eficiencia y de equidad en el sistema.

En definitiva, sea en la perspectiva de los derechos y capacidades —es decir, del análisis de la imposibilidad de ejercerlos por interferencia de otros—, o bien en la de evaluar las consecuencias o manifestaciones de esa misma imposibilidad, debemos notar que los grupos de población que no cubren sus necesidades, que tienen empleo inadecuado o mal remunerado y que no disponen de recursos, son los grupos de población pobre, de manera que es razonable asociar pobreza con violencia, y más todavía cuando la pobreza aparece en un marco de desigualdad muy fuerte. En efecto, pobreza es un fenómeno de carencias o insuficiencias, en un contexto social e histórico del cual es difícil escapar en razón de que sus causas —i.e., la imposibilidad de ejercer derechos— son permanentes o estructurales y, por lo mismo, son también causas o mecanismos de mantenimiento, perpetuación y deterioro de la situación.

La pobreza —que es, de suyo, expresión de violencia—, cuando se da en un ámbito de relativa igualdad, no genera necesi-

riamente más violencia; pero cuando existe desigualdad es más perceptible y mayormente generadora de violencia. Pobreza y desigualdad, resultado y origen de violencia, son fenómenos que no se superponen enteramente pero están asociados en la generación y la acentuación de procesos de pauperización y de polarización social.

Tal como la estamos enfocando, la violencia estructural resulta del funcionamiento "normal" o corriente de los mecanismos económicos a lo largo de un período muy importante. Como consecuencia, la posición relativa de las personas o grupos o su dotación inicial de recursos es muy diferente, y las relaciones de intercambio, que no siempre son reflejo de equidad, tienden a agravar la desigualdad. Algunos grupos de población o núcleos de pobreza quedan así excluidos o marginados, sin derecho a satisfacer necesidades, sin derecho a participar ni a un intercambio equitativo.

En los siguientes capítulos buscaremos identificar y mostrar la importancia relativa de esos grupos de pobreza, para luego examinar la situación desde los puntos de vista de la satisfacción de necesidades, de la participación en la producción y de la posición y posibilidades de intercambio.

2. La dotación y la distribución de recursos

EN TODA ECONOMÍA, los requerimientos básicos en materia de generación de riqueza, de participación en ese proceso y aun antes, o prioritariamente, de satisfacción de necesidades fundamentales, se definen con relación al grupo humano o a la población concernida. En efecto, es en función del volumen de la población que se puede establecer los requerimientos globales y evaluar las posibilidades que la naturaleza, por una parte, y el ingenio y laboriosidad humanos, por otra, ofrecen para generar recursos útiles. En función de la población, asimismo, y esta vez atendiendo a su composición o estructura así como a la cultura que elabora y acumula, se pueden identificar los requerimientos específicos y la posibilidad y las condiciones para satisfacerlos.

Por tanto, en la perspectiva de considerar los recursos en poder de las personas o a disposición de las mismas (agentes económicos) como generadores de derechos o como condición

para que éstas puedan satisfacer sus necesidades, debemos examinar sucesivamente tanto la situación como las perspectivas de la población en el país, y luego evaluar la existencia, la disponibilidad real y la distribución de recursos naturales y económicos entre esa población. Se trata de obtener una visión respecto de la *dotación inicial de recursos* del país y de las diferentes categorías o grupos de población, ya que, como se ha señalado antes, la dotación de recursos puede ser generadora o causa de violencia, sea por insuficiencia o por desigualdad. En efecto, una dotación inicial insuficiente, en términos absolutos, no permite satisfacer requerimientos mínimos, y dotaciones iniciales fuertemente diferenciadas influyen sobre –o alteran– la equidad o vigencia de los derechos de intercambio.

En todo caso, el volumen y la estructura de la población son la fuente de los requerimientos globales, y la condición y dignidad humanas lo son de los requerimientos más complejos y específicos. Por otra parte, los recursos capaces de satisfacerlos son los que brinda o esconde la naturaleza, así como los que va creando el hombre, como son los recursos materiales transformados y su propia capacidad. Recursos y requerimientos interactúan para incrementar o reducir; para consolidar o menoscabar; para hacer eficazmente vigentes o para anular, en la práctica social, los derechos de la población a la vida, a la superación y a la seguridad.

El Perú tiene actualmente una población de aproximadamente 22 millones de habitantes¹; su territorio es reconocido como vasto (1'285,215.60 km²); además, por su ubicación y conformación geográfica, goza de una amplia gama de pisos ecológicos (con la consiguiente variedad de flora y fauna). Finalmente, su subsuelo encierra –o encerraría– ingentes y variados recursos minerales. Esto último ha generalizado la convicción de que el Perú es un país rico y con enormes posibili-

1. Las proyecciones de la Dirección General de Demografía del Instituto Nacional de Estadística indican 21'970,000 habitantes al 30 de junio de 1989. Cfr. INE: *Compendio Estadístico 1987*, p. 40.

dades. Sin embargo, el Perú es un país de pobreza generalizada, ya que muchos peruanos son pobres², y el país se cuenta entre los países pobres del mundo, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1
América del Sur: Indicadores de riqueza y bienestar
(1987)

| | Superficie (Miles de km ²) | PIB (US\$ de 1987) | Población (Millones) | Densidad de población (Habs./ km ²) | PIB per capita (US\$) | Tasa de analfab- etismo (%) |
|-----------|--|--------------------------|-------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------------|
| Argentina | 2,779 | 74,420 | 31.4 | 11 | 2,370 | 6 |
| Bolivia | 1,099 | 3,880 | 6.8 | 6 | 570 | 25 |
| Brasil | 8,512 | 285,200 | 141.2 | 17 | 2,020 | 24 |
| Chile | 737 | 16,380 | 12.5 | 17 | 1,310 | 10 |
| Colombia | 1,142 | 35,990 | 29.5 | 26 | 1,220 | 20 |
| Ecuador | 276 | 10,300 | 9.9 | 36 | 1,040 | 10 |
| Paraguay | 407 | 3,900 | 3.9 | 10 | 1,000 | 17 |
| Perú | 1,285 | 21,160 | 20.7 | 16 | 1,022 | 13 |
| Uruguay | 176 | 6,540 | | 17 | 2,180 | 4 |
| Venezuela | 916 | 59,109 | 18.3 | 20 | 3,230 | 12 |

Fuente: Elaborado a partir de estadísticas de las Naciones Unidas.

El Perú es pues, efectivamente, uno de los países (el tercero) de mayor extensión territorial en el continente. En primera aproximación, su población no parece excesiva, pero su producto por habitante (expresión de riqueza real generada) es de

2. La reciente Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), realizada por el INE con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Central de Reserva entre 1985 y 1986, muestra que por lo menos 40% de la población puede ser reputada como pobre (INE: *op. cit.*). Igual conclusión se obtiene de los "Mapas de Pobreza" que ha elaborado el Banco Central de Reserva en 1986.

los más bajos y muy inferior al promedio de los países considerados. Este promedio es de US \$1,875; sólo Paraguay y Bolivia registran un ingreso menor. Asimismo, la tasa de analfabetismo, expresión del nivel de vida de la población, es de las más altas. A partir de estas comprobaciones globales, incontrovertibles, y de los interrogantes que plantean y dada o generalmente aceptada la existencia de riqueza natural, debemos indagar las causas del desempeño económico evidentemente insatisfactorio de la sociedad peruana.

POBLACIÓN: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

La actual población peruana, su estructura, volumen y dinamismo son el producto de diversas e importantes transformaciones económicas y sociales. Estas últimas, a su vez, resultado de fenómenos internos y externos.

Se estima³ que en el siglo XIV el actual territorio peruano estaba ocupado por 5'200,000 habitantes, dedicados fundamentalmente a la agricultura. La conquista en el siglo XVI, así como el período colonial en los subsiguientes, modifican drásticamente el patrón de actividad económica, privilegiando la minería e introduciendo nuevos patrones de consumo. Sobre todo, modificando las relaciones sociales y de producción, así como la orientación general de la economía. Esto determina que, en 150 años, la población se reduzca en 63%; luego, ya en la era republicana, una lenta recuperación permite alcanzar la mitad de la población inicial en los 200 años siguientes. En 1876, el Primer Censo Nacional de Población registra 2'669,000 habitantes.

Transcurridos setentiséis años, el Segundo Censo Nacional, en 1940, registra 6'440,000 habitantes, lo que supone una tasa de crecimiento anual de 1.20%. La población rural era la más importante (75%), y las actividades principales la agropecuaria y la extractiva. Según J.J. Wicht, el Perú " presentaba todavía la

3. WICHT, J.J., S.J.: "Realidad demográfica y crisis de la sociedad peruana", en R. Guerra-García, editor: *Problemas poblacionales peruanos II*. Lima, AMIDEP, 1986, p. 13.

imagen de un país rural, atrasado y pobre, en el que destacaba nítidamente su ciudad capital⁴.

En la etapa inmediatamente posterior –más concretamente en la posguerra–, y como producto de innovaciones técnicas en el cuidado o defensa de la salud, se producen cambios demográficos de primera importancia y con consecuencias duraderas, hasta nuestros días, con perspectiva de algunas décadas futuras. En efecto, diversos y eficaces medios de prevención y control de enfermedades endémicas redujeron la tasa de mortalidad en general y la de mortalidad infantil en particular, mientras que la muy alta tasa de natalidad se mantenía. La consecuencia es evidentemente la brusca aceleración del crecimiento de población y el cambio en la estructura de edades.

La población aumentó, pues, con cierta lentitud hasta 1940, al mismo tiempo que permanecía predominantemente rural. En el curso de la década se eleva considerablemente la tasa de crecimiento hasta duplicarse; asimismo, aumenta la proporción de población joven y de población en áreas urbanas, mientras que la composición por sexo permanece bastante balanceada, aunque con una ligera predominancia de mujeres (ver cuadros 2 y 3).

Lo que ocurrió –y esto es muy importante remarcarlo– es que aproximadamente a partir de 1945 se produce una ruptura de los viejos equilibrios que mantenían las tasas de crecimiento en niveles bajos. La elevación de las tasas de crecimiento, prácticamente en ausencia de migraciones, se debe a la permanencia de altas tasas de natalidad y a la caída de las de mortalidad, como ya se ha señalado, lo que es peculiar en períodos bastante cortos (ver cuadro 3). Igualmente, se debe notar que la reducción de la mortalidad, en general, contribuye a elevar la esperanza de vida de treintiséis a sesentidós años en promedio en los casi cincuenta años tomados como período de referencia, y que la reducción, no menos importante, de la mortalidad infantil incrementa la importancia de los grupos de edad joven en el conjunto.

4. *Ibid.*, p. 13.

Cuadro 2
Población total: Indicadores de evolución, 1878-1989

| Año | Población total (Miles) | Longitud del período (Años) | Incremento anual promedio | Tasa de crecimiento | % de población menor de 15 años | % de población urbana |
|-------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1876 | 2,669 | - | - | - | N.D. | N.D. |
| 1940 | 6,440 | 64 | 58,500 | 1.20 | 42.1 | 35.39 |
| 1964 | 10,218 | 24 | 180,000 | 2.22 | 43.3 | 47.42 |
| 1972 | 13,955 | 18 | 343,000 | 2.87 | 43.9 | 59.52 |
| 1981 | 17,755 | 9 | 422,000 | 2.71 | 41.3 | 64.86 |
| 1989* | 21,970 | 9 | 527,000 | 2.65 | 40.2 | 69.32 |

Fuente: Censos Nacionales e INE: *Compendio Estadístico 1987*.

* Estimado.

N.D.: Información no disponible.

Cuadro 3
Componentes del crecimiento natural de la población, 1940-1989
(Por mil)

| Año | Tasa bruta de natalidad | Tasa bruta de mortalidad | Tasa de mortalidad infantil | Esperanza de vida al nacer |
|-------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1940 | 45.0 | 27.4 | 195 | 36 |
| 1961 | 45.4 | 15.9 | 130 | 51 |
| 1972 | 41.4 | 13.2 | 114 | 55 |
| 1981 | 37.7 | 11.2 | 101 | 58 |
| 1989* | 34.8 | 8.7 | 83 | 62 |

Fuente: Censos Nacionales; Consejo Nacional de Población (1984): *Perú: Hechos y cifras demográficas*; INE: *Compendio Estadístico 1987*.

Dos elementos adicionales son importantes para nuestro objetivo analítico: la ocupación territorial y el significado económico de la evolución que estamos examinando.

Una forma convencional y rápida de evaluar la ocupación del territorio se obtiene a través del cálculo de la *densidad* de población, es decir, del número de habitantes por unidad de superficie. Desde este punto de vista se puede decir que el Perú es un país poco densamente poblado, pues tiene sólo diecisiete habitantes por km². Es decir, una densidad de población similar a la de Brasil y Chile, e inferior a la de Colombia (26), México (42) y, por supuesto, a la de países como EE.UU. (26), España (77), Francia (102), India (242) ó China (111). Sin embargo, esta forma de evaluación y comparación nos parece insuficiente. En efecto, no todos los territorios son comparables, ni la integridad de su espacio es útil o habitable para el hombre. Están, por un lado, las transformaciones operadas por los pueblos a través de su historia y, por otro, las condiciones geográficas de cada país. Esto sugiere algunas diferencias entre la forma de apreciar la situación de países desde antiguo en continua transformación y la de otros aún en proceso, y también entre la diferente geomorfología de cada uno.

Los estudiosos de las ciencias de la tierra y, sobre todo, los de las disciplinas agropecuarias, han definido y diferenciado las tierras desde el punto de vista de su aptitud para el cultivo y el pastoreo; sus conclusiones llevan a la identificación de la *superficie cultivable*, la cual supone suelo arable, disponibilidad de agua y un clima que haga posible la vida vegetal y animal. Desde este punto de vista, resulta que el Perú, que tiene casi todos los microclimas y pisos ecológicos posibles, dispone sólo del 2.7% de su territorio para fines agrícolas⁵.

5. Véase el estudio realizado por Carlos Zamora para la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN): *Capacidad de uso de los suelos en el Perú (3^{ra} aproximación)*. Lima, 1971, citado por M. Dourojeanni: *Recursos naturales y desarrollo en América Latina*. Lima, Universidad de Lima, 1982, p. 63.

Por otra parte, es evidente que pueden existir establecimientos humanos no sólo referidos a una base agropecuaria. Pensemos en la propia experiencia peruana, de explotaciones pesqueras o mineras, unas en zonas ribereñas desérticas y otras en la altura o en zonas muy escarpadas, lo que nos hace suponer una extensión *habitable* algo mayor que la previamente definida.

Ahora bien: si calculamos nuevamente la densidad, pero esta vez como una densidad efectiva, es decir, referida a los conceptos acabados de definir, percibiremos una realidad distinta.

Antes de iniciarse la expansión demográfica, la densidad bruta (referida al territorio del país) era muy pequeña (5.01), pero las densidades efectivas ya eran apreciables. Esto obedece al hecho de que el territorio peruano está integrado por zonas áridas o desérticas en la costa, tierras muy escarpadas o muy altas en la sierra y zonas inundadas, pantanosas o muy erosionadas en la selva. Todo esto reduce, indiscutiblemente, la extensión útil, o, en todo caso, plantea graves desafíos tanto técnicos como económicos para su utilización o recuperación.

La ampliación de la superficie habitable supone un avance lento y, sin embargo, el crecimiento de población ha sido, como ya hemos señalado, rápido y proporcionalmente muy importante. Como consecuencia, las densidades se han triplicado, y si prestamos atención a la densidad efectiva aun en el caso más favorable, nos encontramos con una cifra que en la actualidad supera los 350 habitantes por kilómetro cuadrado (ver cuadro 4).

Si comparamos esta situación con la de otros países, encontramos que vecinos como Brasil y Chile, con la misma densidad bruta, en razón de que tienen una mayor proporción de su territorio utilizable (9% y 10% respectivamente), registran densidades efectivas de 185 y 155 habitantes por km². Por otra parte, Francia, con una extensión aproximada igual a la mitad de la peruana y una población que duplica la nuestra tiene, como ya se señaló, una densidad bruta de 102 y una densidad efectiva de 250 habitantes por kilómetro cuadrado⁶.

6. Datos presentados por J.J. Wicht en una conferencia sobre los problemas de población en el Perú. Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, junio de 1988.

Cuadro 4
Densidad de población

| Año | Población total (Miles) | Superficie total (km ²) | Superficie cultivable ¹ (km ²) | Superficie habitable ² (km ²) | Densidad bruta | Densidad efectiva ³ | Densidad efectiva ⁴ |
|------|-------------------------|-------------------------------------|---|--|----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 1940 | 6,440 | 1'285,216 | 34,700 | 51,409 | 5.01 | 185.59 | 125.27 |
| 1950 | 7,632 | 1'285,216 | 34,700 | 51,409 | 5.94 | 219.94 | 148.46 |
| 1961 | 10,218 | 1'285,216 | 34,700 | 51,409 | 7.95 | 294.47 | 198.76 |
| 1972 | 13,955 | 1'285,216 | 34,700 | 58,000 | 10.86 | 402.16 | 240.60 |
| 1981 | 17,755 | 1'285,216 | 34,700 | 58,000 | 13.81 | 511.67 | 306.12 |
| 1988 | 21,970 | 1'285,216 | 34,700 | 58,000 | 17.09 | 633.14 | 378.79 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

1. Según ONERN (ver nota 4).
2. Estimada en 4% hasta 1961 y en 4.5% hasta 1989.
3. Densidad con respecto a la tierra cultivable.
4. Densidad con respecto a la tierra habitable.

En definitiva, el Perú de 1989, desde el punto de vista de la utilización posible de su territorio, está más densamente poblado que muchos otros países. Inclusive cerca de países que se reputan como muy densamente poblados o superpoblados. El problema es delicado, más aún si la población sigue creciendo y no es fácil ni inmediato el incremento de la superficie habitable.

En lo que toca al significado económico de la expansión y del cambio de estructura de la población, debemos considerar dos aspectos: el de las necesidades por satisfacer y el de la participación productiva de esa población.

El crecimiento sostenido de la población determina que el volumen de ésta se haya más que triplicado en cincuenta años⁷. Esto exigiría un aumento equivalente de las necesidades de consumo en los diferentes rubros, y, por lo mismo, un incre-

7. La población en 1989 es 3.5 veces la de 1940.

mento en la producción de los bienes y servicios que pueden satisfacerlos. Si admitimos, como es imperioso, que en el comienzo del período el nivel de vida (satisfacción de necesidades básicas) no era el adecuado, podemos concluir que el desafío era *incrementar* la oferta interna global (producción interna menos exportaciones más importaciones) en una proporción aún mayor. Más todavía: los cambios en la localización territorial (migraciones) y los cambios sociales implican la modificación del orden de necesidades, que se hace más complejo y refinado. Consecuentemente, la oferta agregada no sólo debe crecer, sino también *adecuarse y diversificarse*.

El aumento del volumen de población requiere, por tanto, el crecimiento y la transformación acelerados del aparato productivo a un ritmo que, en la actualidad, supone elevar la capacidad de respuesta o posibilidad de satisfacción de necesidades para una población que arrastra deficiencias e incorpora más de 500 mil habitantes por año.

Por otra parte, los cambios en la estructura de edades, conjuntamente con el crecimiento y la urbanización de la población, crean condiciones difíciles para que el aparato productivo pueda incorporar o absorber a la población que puede, desea o necesita trabajar.

La población en edad de trabajar (15-64 años) se ha triplicado, y, consecuentemente, también la fuerza laboral; es decir, la que a esa edad trabaja o busca trabajo. Este segmento de la población equivale a algo más de un tercio del total. Por lo tanto, si admitimos que el resto de la población (niños y ancianos fundamentalmente, así como los "no activos") también son sujetos de necesidades -y, por tanto, consumidores-, el esfuerzo económico y los frutos que obtiene la población activa deberán ser suficientes para cubrir los requerimientos de esa carga. Eso reflejan los índices de dependencia e indican, en el caso del Perú, que el esfuerzo de una persona debe permitir, en promedio, la subsistencia de dos personas además de la propia.

Algo muy importante en la evolución de la fuerza laboral es la *rapidez* y la más reciente *aceleración* de su crecimiento. En efecto, si aproximadamente hasta 1960 la PEA crecía en alrede-

dor de 1.5% por año, crecerá al 2% en los años 70 y alcanza a 3.2% en la mitad de los 80 (ver cuadro 5). Con un necesario retardo de quince años, este fenómeno corresponde a la "explosión demográfica" (caída de mortalidad y alta natalidad) de los años 50, y se puede identificar como la "explosión de la fuerza de trabajo", según la acertada expresión de J. J. Wicht. Debido a su origen y a su dependencia de las tasas de natalidad y mortandad, este fenómeno debe durar todavía algunas décadas, y ello significa la necesidad social de crear, por lo menos, 250 mil nuevos empleos en 1988 e incrementar esa cifra en 3.3% cada año, hasta el 2050 aproximadamente.

Cuadro 5
Evolución de la población económicamente
activa, 1940 - 1988
(Miles)

| | 1940 | 1961 | 1972 | 1980 | 1988 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PEA | 2,360 | 3,368 | 4,291 | 5,770 | 7,205 |
| PEA/Población total | 0.37 | 0.33 | 0.31 | 0.33 | 0.34 |
| Tasa de crecimiento | - | 1.7 | 2.2 | 3.3 | 3.3 |
| Urbana | - | 1,266 | 2,669 | 3,808 | 4,933 |
| Rural | - | 2,162 | 1,622 | 1,962 | 2,272 |
| Hombres | 1,541 | 2,660 | 3,441 | 4,362 | N.D. |
| Mujeres | 819 | 708 | 850 | 1,408 | N.D. |
| Tasa de actividad media | 64.3 | 62.2 | 56.3 | 59.4 | 59.8 |
| Tasa de actividad femenina | 34.1 | 17.0 | 14.7 | 24.4 | N.D. |
| Índice de dependencia | 1.58 | 1.49 | 1.44 | 1.48 | 1.51 |

Fuente: Censos Nacionales e INE: *Compendio Estadístico 1987*.

N.D.: Información no disponible.

Del mismo modo, es importante la evolución de la fuerza laboral en términos de localización y de composición por sexos. Con respecto a lo primero, la transformación ocurrida es espectacular, pues en cerca de cincuenta años la polaridad se ha

invertido. Al iniciarse nuestra tarea de análisis sólo la tercera parte de la población activa se hallaba en áreas urbanas; en la actualidad, se encuentran las dos terceras partes. Ahora bien: esto ha ocurrido en el marco de un aumento sustancial de la PEA total, como ya hemos señalado, y ha supuesto, ante la quintuplicación de la PEA urbana, un aumento muy moderado de la rural. Evidentemente, esto refleja la importancia de las migraciones del campo a la ciudad que venimos experimentando desde los años 50. En definitiva, hablando cuantitativamente el desafío de absorber la creciente fuerza de trabajo es fundamentalmente urbano, ya que, como veremos en otra sección, los problemas del empleo rural no están resueltos.

En lo que toca a la participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo activa, se puede observar la creciente incorporación de la mujer. La participación masculina es alta –y aun diríamos tradicionalmente alta–, así como prácticamente constante; también lo es, aunque no está estadísticamente reconocida, la participación de la mujer campesina. El fenómeno reciente es que las mujeres alcanzan a constituir el 24.4% de la PEA total, y esta recuperación⁸ obedece a causas tanto económicas como sociodemográficas. En efecto, en el curso de una crisis que se ahonda, la urgencia de incrementar el *ingreso familiar* presiona al ingreso de “trabajadores secundarios”. Por otra parte, en la etapa intercensal 1961-1972 se registra el inicio de la reducción de las tasas de natalidad y, más adelante, del número de hijos en edad preescolar. Esto va ampliando paulatinamente las posibilidades de la mujer para ingresar o reingresar al mercado de trabajo.

En definitiva, hay un número muy importante y creciente de personas que necesitan trabajar y, dado su lugar de residencia o de llegada, así como sus características de sexo y calificación, plantean un desafío, más que una promesa.

En el contexto que estamos presentando, si bien es preocupante la realidad, lo son más las tendencias o perspectivas.

8. En 1940, según el censo de ese año, era de 34%.

La tasa de crecimiento de la población es alta (2.6% anual), aunque ya está declinando y podría reducirse hasta situarse por debajo de 1% hacia el año 2050. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, en cambio, es aún más alta (3.3% al año), y se estima que comenzará a declinar significativamente hacia el año 2020 para estabilizarse hacia el 2070.

Es obvio que se pueden vislumbrar diferentes escenarios futuros por medio de hipótesis o previsiones sobre la evolución de ciertos comportamientos determinantes; pero teniendo siempre en cuenta hechos y tendencias recientes (y si no median elementos nuevos), se puede señalar, sin mayor riesgo de error, que la población peruana seguirá creciendo en los próximos cincuenta años y alcanzará un volumen de sesenta millones de habitantes y una fuerza de trabajo del orden de los veinte millones de trabajadores potenciales⁹. Es cierto que las mismas tendencias indican una estabilización en esos niveles, pero es necesario tener en cuenta que otros elementos no cambian, o bien cambian lenta, difícil o costosamente. En efecto, el territorio y los recursos que brinda no varían, y la explotación de estos últimos requiere esfuerzos económicos y técnicos enormes. Por eso puede ser útil, tal como hicimos antes para el pasado reciente y la actualidad, estimar la densidad poblacional. Esta vez, y aun considerando un incremento significativo de la frontera agrícola (territorio cultivable) y de la extensión habitable, la densidad efectiva se situaría en el futuro entre los 600 y 800 habitantes por km², es decir, casi el doble de la densidad que registran países que hoy se consideran como superpoblados.

LOS RECURSOS NATURALES: SU EXISTENCIA, SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN

Tal como hemos mencionado antes, el Perú tiene la reputación de ser un país de abundantes y variados recursos naturales. Es así que dada la situación geográfica, la estructura geomorfoló-

9. Para nosotros se trata solamente de órdenes de magnitud.

gica y otros elementos que modifican el clima y las posibilidades de vida animal y vegetal, la variedad de recursos resulta inencontrable en el país. En cuanto a la abundancia, pensamos que es necesario hacer una evaluación más serena.

En efecto, en lo referente a la utilidad de un recurso para una colectividad humana, su existencia es importante y una posibilidad, pero no constituye forzosamente medio de satisfacción de necesidades humanas. Para ello el recurso debe ser accesible o explotable, dados los medios que la sociedad o los individuos disponen. En otras palabras, la existencia de un recurso es la *condición necesaria*, y la capacidad técnica y económica para explotarlo (utilizarlo) es la *condición suficiente* para que ese recurso sea económicamente significativo.

Desde el punto de vista de la utilidad social, interesa además considerar el beneficio directo o mediato que un recurso y su explotación pueden generar para los distintos grupos sociales. Desde esta perspectiva, y tratándose de un esfuerzo humano, será necesario tener en cuenta que los efectos de la explotación de recursos son ambiguos, es decir, pueden generar efectos negativos para terceros, o bien efectos secundarios no deseables para el conjunto.

Ahora bien: hay recursos naturales tradicionales y directamente aplicables a la satisfacción de necesidades humanas de subsistencia provenientes mayormente de la flora y la fauna. Hay otros que responden a requerimientos más variados y que deben ser previamente elaborados o transformados, como son los recursos minerales y energéticos. En la presente sección examinaremos, en primer término, la situación de los recursos básicos para la explotación agropecuaria y pesquera; es decir, el suelo, el agua, el clima (para lo primero) y las condiciones del mar, ríos y lagos (para lo segundo). Más adelante nos referiremos a los recursos minerales y a las fuentes de energía.

Al referirnos al *recurso suelo* nos referimos al que, según los especialistas, tiene "vocación o aptitud para la producción agropecuaria"¹⁰. Esto supone calidad o composición de la capa super-

10. DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, p. 61.

ficial, disponibilidad de agua y condiciones climatológicas adecuadas. Desde este punto de vista, es evidente que no toda la superficie terrestre constituye propiamente recurso. Al contrario: según organismos especializados, sólo el 12.8% de las "tierras emergidas" puede ser utilizado para fines agropecuarios¹¹, y en el caso del Perú la situación es particularmente severa.

Hemos mencionado ya el hecho de que sólo el 2.7% del extenso territorio nacional es utilizable para cultivos intensivos; ahora debemos completar el cuadro de posibilidades que ofrece (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Clasificación de suelos según uso posible

| Suelos aptos para: | Superficie (km ²) | % |
|--|----------------------------------|--------------|
| Agricultura intensiva | 34,700 | 2.7 |
| Agricultura permanente-pastos | 167,078 | 13.0 |
| Forestería* | 586,058 | 45.6 |
| Protección forestal o sin uso posible | 497,380 | 38.7 |
| Total | 1'285,216 | 100.0 |

Fuente: ONERN: *op. cit.*

* Muy secundariamente para pastos.

Independientemente de la controversia que parece subsistir entre los especialistas y de la posibilidad de incrementar las extensiones utilizables, el cuadro 6 nos ofrece, con toda seguridad, el orden de magnitud del recurso suelo para fines agropecuarios y, por lo mismo, la evidencia de que es más bien escaso. Es necesario notar que cerca del 40% del territorio peruano no

11. INE: *Compendio Estadístico 1987*, p. 20.

tiene uso posible: superficies rocosas, suelos erosionados o pobres (salinizados o alcalinizados), o bien excesivamente altos (por encima de los 4,000 m.s.n.m.) o desérticos.

El recurso suelo, para su uso agropecuario, es complementario con el agua y el clima, y en ese aspecto existe una distribución o disponibilidad muy desigual (o irregular) del agua, además de la variedad de climas.

Lo primero que se debe reconocer es una abundancia global de agua, pero hay deficiencias desde el punto de vista de la suficiencia en zonas específicas y de la oportunidad en que se cuenta con ella.

Dada la conformación geográfica (proximidad de la cordillera de los Andes al mar) y de su ubicación (zona ecuatorial), el régimen de aguas es muy variado. En la costa hay una carencia casi total y permanente de precipitaciones pluviales; por lo mismo, la agricultura depende del agua de los ríos que descienden de la cordillera y se localiza en los valles que han formado. El resto es territorio árido o desértico (90% del territorio de la costa).

En la sierra son importantes las precipitaciones (durante la estación lluviosa) y los ríos de curso permanente. El problema en esta región es la irregularidad de las precipitaciones que, ante la dificultad de una práctica generalizada de riego, son determinantes del éxito o fracaso de las campañas agrícolas y de la subsistencia de la ganadería. En la selva, por último, las precipitaciones son muy abundantes y se dan todo el año; en este caso, dada la muy baja pendiente (en contraste con lo que ocurre en la sierra y en la costa), existe el riesgo de inundación y erosión que excluyen la agricultura intensiva.

En lo que toca al clima, el mosaico es impresionante. Tanto por su extensión, relieve, altura y ubicación geográfica, como por la longitud de su litoral y la influencia de la corriente fría de Humboldt, se pueden encontrar en el Perú sesenta de los noventidós climas conocidos en el mundo¹². Esto ofrece, cierta-

12. CABALLERO, José María: *Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.

mente, posibilidades muy diversas para el cultivo de las más variadas especies vegetales y la crianza de diversas especies animales, pero no necesariamente en volúmenes de producción o en extensiones muy importantes. Existen, sin embargo, especies nativas, algunas con carácter de exclusividad como los cereales (quinua, cañigua, kiwicha) o los camélidos andinos; otros importados, que han sido ventajosamente aclimatados (arroz, algodón, ganados), y, finalmente, otros que se han difundido en el mundo a partir de nuestros territorios (maíz, papa).

La consideración conjunta de los recursos suelo, agua y clima puede ser sintetizada como la de una gran heterogeneidad ecológica que se manifiesta en heterogeneidad de la geografía, del clima, de los suelos y de la hidrología. El resultado es heterogeneidad, pero también limitaciones en la flora y la fauna¹³.

Dos elementos fundamentales, desde nuestro punto de vista, son la utilización y la distribución de los recursos.

A la evidente escasez del recurso suelo se añade su no total ni exhaustiva utilización. En efecto, según información del Ministerio de Agricultura, la "superficie cosechada" es de cerca de 15,000 kilómetros cuadrados¹⁴, lo que equivale al 40% de la superficie cultivable.

Si se considera que una parte de esta última está dedicada a pastos o bosques en explotación, se llega a un 63% de suelo utilizado. Hay, pues, un desperdicio en medio de la escasez.

En cuanto a la distribución de este recurso fundamental, debemos señalar que tanto en lo que toca a la extensión de las tierras (cantidad) como a la calidad de la misma y a la disponibilidad de los recursos complementarios, la situación es la de una grave y aún extensa desigualdad. Esto a pesar de la refor-

13. Ver, al respecto, el muy ilustrativo cuadro que presenta Antonio Brack Egg: "Ecología, tecnología y desarrollo", en CCTA: *Tecnología y desarrollo en el Perú*. Lima, 1988, pp. 141 y ss.

14. INE: *op. cit.*, cuadro 7.1, p. 188.

ma agraria de 1969, que significó el mayor esfuerzo de redistribución de tierras en el país (ver cuadro 7).

Cuadro 7
Distribución de tierra (1986).
Hogares rurales por extensión

| | República | Costa | Sierra | Selva |
|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|
| Total | 1'573,748 | 167,931 | 1'087,083 | 316,743 |
| E.A. sin tierra | 32,857 | 2,899 | 29,902 | 59 |
| E.A. con tierra | 1'540,891 | 165,032 | 1'057,181 | 318,684 |
| Menos de 5 Hás. | 1'096,546 | 128,522 | 840,107 | 127,917 |
| De 5 a 50 Hás. | 399,640 | 36,266 | 189,969 | 173,409 |
| Más de 50 Hás. | 44,705 | 244 | 27,105 | 17,358 |

Fuente: Elaboración con base en el cuadro 3 de ENAHR.

Antes de la reforma agraria, la tenencia de la tierra estaba fuertemente concentrada. Existían haciendas, latifundios o minifundios; propietarios privados (individuales o empresas) y comunidades campesinas. Con la reforma la situación se modifica: desaparecen las grandes explotaciones privadas, y cambia, aunque poco, la situación de la población rural, en la medida que la redistribución de tierras se operó entre la población propietaria o asalariada en los fundos materia de la reforma (los feudatarios). La población propietaria de minifundios, las comunidades campesinas y los no propietarios permanecieron privados del recurso o con una dotación insuficiente.

En el cuadro 7 se puede apreciar que entre los hogares rurales, es decir, en los que hay algún productor agropecuario (un usuario del recurso tierra), la situación es sumamente desigual.

En primer lugar, existe un 2.1% de explotaciones agropecuarias "sin tierras", que se ubican sobre todo en la sierra. En segundo lugar, las explotaciones de *menos de una hectárea* son más de un quinto del total (22%) y nuevamente aparecen en mayor proporción en la sierra. Las explotaciones cuya superficie está comprendida entre 1 y 5 Hás. son las más numerosas, constituyendo prácticamente el 50% del total, de las cuales el 35% está en la sierra.

En resumen, cerca del 70% de las explotaciones agropecuarias en el país dispone de menos de 5 Hás., extensión que puede considerarse un límite bastante pobre para asegurar rentabilidad y subsistencia decorosa de un hogar rural. Correlativamente, es una proporción menor (25%) que dispone de extensiones comprendidas entre 5 y 50 Hás.; finalmente, sólo un 0.3% dispone de extensiones mayores.

Dadas las extensiones totales en cada categoría que consigna la misma ENAHR, podemos añadir que ese 0.3% de hogares dispone del 54% de las tierras utilizadas, mientras que el 70% que posee o dispone de menos de 5 Hás., utiliza en total el 12% de las tierras (ver cuadro 8).

Cuadro 8.
Distribución de tierras por tamaño de explotación y aptitud

| | Sin tierras | Menos de 5 Hás. | De 5 a 50 Hás. | Más de 50 Hás. | Total |
|-------------------------|----------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------|
| Número de explotaciones | 32,856 | 1'096,545 | 339,641 | 44,706 | 1'573,748 |
| Superficie total | - | 1'778,799 | 5'090,594 | 8'023,942 | 14'893,335 |
| Tierras de cultivo | - | 1'449,237 | 2'172,925 | 417,897 | 4'040,059 |
| Pastos naturales | - | 215,279 | 1'152,293 | 5'703,662 | 7'071,234 |
| Bosques y montes | - | 58,813 | 1'467,749 | 1'415,200 | 2'941,762 |
| Otras tierras | - | 55,470 | 297,628 | 487,183 | 840,281 |

Fuente: ENAHR.

La desigual distribución de las tierras (en lo que a extensión se refiere) se refuerza por la diferencia en la calidad de las mismas y por la disponibilidad o control del agua. Si bien no disponemos de información detallada, es bien conocido que las exhaciendas y fundos de extensión mayor ocupan los fondos del valle, las tierras planas y de mejor calidad de suelo. Al contrario, las comunidades campesinas y los minifundios ocupan las tierras altas y más pobres.

Antes hemos mencionado que el minifundio se concentra en la sierra, y ahora debemos añadir que en esa región el riego controlado es más bien excepcional. Son cultivos de secano y por tanto sometidos a los riesgos del irregular régimen de lluvias en la región andina.

El cuadro de desigual e insuficiente dotación de recursos para la actividad agropécuaria (por lo menos para el 70%: 1'096,500 hogares rurales) es pues evidente y constituye también el origen de la violencia, en tanto impide no sólo realizaciones potenciales, sino incluso realizaciones indispensables.

Por último, es necesario tomar conciencia de que el uso agropecuario intensivo puede deteriorar el recurso. Existen los fenómenos de empobrecimiento de suelos, de erosión, salinización y otros que pueden reducir la extensión útil o los rendimientos agravando la escasez global y, muy probablemente, la desigual distribución. Los esfuerzos de conservación o defensa son costosos, lentos y, sobre todo, insuficientes.

En lo que toca a los *recursos pesqueros*, la situación y las posibilidades son distintas. También las condiciones para su explotación.

El Perú dispone de un litoral de 3,079.5 km y un mar territorial que, por efecto de la corriente de Humboldt (fría y rica en plancton), admite la existencia y hace posible la abundancia de las más variadas especies de la fauna ictiológica.

La pesca es una actividad tradicional incluso de las poblaciones ribereñas primitivas y subsiste en las sociedades modernas que, por lo mismo, son poseedoras de medios más eficaces. La pesca está tradicional y primariamente destinada a satisfacer las necesidades del consumo humano directo, pero en la histo-

ria reciente es la base de diversas actividades industriales, muchas veces destinadas al consumo humano indirecto.

En el mar territorial peruano la pesca artesanal ha sido tradicionalmente una actividad de pequeña escala y con medios o instrumentos sencillos, así como localizada en zonas cercanas a la costa. En estas condiciones de explotación, el recurso —e incluso y sobre todo las especies más buscadas para el consumo humano— parecían inagotables. El ritmo y volumen de la captura así lo sugerían o, desde el punto de vista biológico, lo permitían. No se puede olvidar, en el caso de este recurso, que la subsistencia de las especies o el mantenimiento de su volumen (la *biomasa*) está ligado a los ciclos o períodos de reproducción y a la intensidad de captura.

En una época reciente, después de la Segunda Guerra Mundial, los volúmenes de pesca se incrementan muy rápidamente en todo el mundo. Así, de acuerdo con un informe de la FAO¹⁵, la pesca mundial pasa de 20 millones de toneladas en 1948 a más de 70 millones en 1970. Esta importante intensificación de la captura alcanza en el Perú un nivel espectacular. En efecto, hasta 1950 la pesca era artesanal, y se practicaba, en pequeña o mediana escala, con embarcaciones pequeñas y simples, así como con aparejos de pesca rudimentarios. Se destinaba al consumo humano casi exclusivamente, y en las poblaciones aledañas o cercanas a los puertos o caletas. El producto pesquero era muy pequeño (0.41% del PIB) y suponía una población activa ocupada en esas actividades, aunque el número de unidades era grande, dada la capacidad de cada una.

Posteriormente aparece la presión de demanda consecutiva al rápido crecimiento de la población y a la urbanización en el país, por una parte y, por otra, y con una fuerza extraordinaria, a la posibilidad de industrializar y exportar productos pesque-

15. FAO: *Examen de la situación de la explotación de los recursos pesqueros mundiales*. Roma, 1973. Ver también DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, pp. 268 y ss.

ros. Esto ocurre justamente por la abundancia de fauna y por la existencia de especies como la anchoveta, de alto rendimiento en materias muy apreciadas: el aceite y la harina de pescado.

Se inicia entonces la pesca en gran escala, mar adentro, con embarcaciones y equipos sofisticados, de manera que el producto y las exportaciones pesqueras adquieren una importancia grande en la economía del país. Esto hace quintuplicar la importancia de la producción pesquera (sobrepasa el 2% del PIB), que se convierte en uno de los principales productos de exportación. Es el *boom* de la pesca que, ciertamente, genera riqueza, origina o acrecienta fortunas de grupos, e incorpora a miles de personas en las diversas actividades directas y conexas. Un ejemplo de esto es el crecimiento explosivo de Chimbote (de 5,000 a 300,000 habitantes entre 1950 y 1972). A partir de este año, sin embargo, comienzan las dificultades y la declinación. Lo que ocurrió es bien conocido. Un exceso en la captura de anchoveta en los años 50 y 60 ha reducido la biomasa de 30 millones de T.M. a 800 mil T.M. en veinte años, lo que significa, prácticamente, la extinción de la especie. Las consecuencias son pérdida económica y desempleo, o bien la orientación hacia la captura de otras especies que, al parecer, corren el mismo riesgo. M. Dourojeanni, en el trabajo que hemos mencionado reiteradamente, hace referencia a "ciclos depredatorios" por explotación irracional de especies. Señala que inicialmente fue el *bonito*, el alimento popular por excelencia antes de 1950, el que desapareció; luego fue el ciclo de la *anchoveta*, que duró veintidós años, seguido del de la *merluza* de 1966 a 1983 (diecisiete años), y que actualmente estaríamos en el de la *sardina*, cuyo futuro ya estaría comprometido¹⁶.

En este aspecto es necesario, pues, considerar la defensa o protección del recurso y, por otra parte, la posibilidad de acceso a su explotación.

La intensificación de la captura es deseable en función del consumo humano directo en la medida que la población au-

16. DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, pp. 270-271.

menta y en el país no abundan las fuentes de proteínas animales, y en la medida, asimismo, en que hay una demanda externa que puede generar las divisas que el país necesita para procurarse los bienes que no produce. Sin embargo, esto tiene un límite, y es la destrucción o depredación del recurso, ya que anula las posibilidades de su utilización, futuras o permanentes, en función de logros inmediatos y efímeros. En este sentido es muy apreciable el aporte y la orientación que brindan instituciones científicas como el Instituto del Mar Peruano (IMARPE) que, habiendo estudiado estos problemas, informó al país, pero lamentablemente no fue escuchado.

El riesgo de extinción no deja de estar presente incluso para especies que pueden ser "cultivadas", como los langostinos o las conchas de abanico (con los que se han hecho experimentos de éxito económico inmediato pero de dudosos efectos a más largo plazo).

Por otro lado, puesto que el recurso pesquero existe y es abundante, cabe preguntarse si está al alcance de todos los que se interesan en explotarlo. Al respecto es necesario tener en cuenta que una actividad pesquera que supera la subsistencia o autoconsumo del pescador requiere ciertos equipos mínimos. Éstos son la embarcación y los aparejos de pesca, para la captura, así como equipamientos portuarios, infraestructura y medios de transporte, equipos de refrigeración y tratamiento inmediato.

Por lo mismo, el recurso existe y, siendo abundante, es accesible o útil, a condición de realizar una inversión suficiente, es decir, de habilitar los equipos necesarios. Más todavía: la explotación integral y eficiente, así como la pesca de altura (en alta mar), son aún más exigentes en términos de equipamiento y de técnicas empleadas.

En estas condiciones, la pesca en gran escala y la artesanal separan a los agentes en función de recursos o apoyos previos. Dos elementos a señalar adicionalmente son, por un lado, la aparente (o real) incapacidad del país para afrontar ciertas operaciones o volúmenes de pesca, y la también aparente (o real) necesidad de recurrir a firmas o países extranjeros para

hacerlo; por otro lado, el hecho de que la pesca artesanal, con medios muy simples, y aun expuesta a diversas formas de explotación, es rentable mientras haya pesca en zonas cercanas a la costa (ver, en el anexo, el caso de La Isilla).

Tenemos, pues, el caso de otro recurso, esta vez abundante (aunque con mayor riesgo de extinción), que está desigualmente distribuido, lo que se debe al hecho de que una mejor o más equitativa distribución requiere equivalencia de los recursos previos (inversión, capacidad técnica) que se han de comprometer. En estas condiciones, el recurso es mayormente significativo para unos, "los que tienen", y puede perder significación paulatina o rápidamente para el resto. Para el país como conjunto, el recurso pesquero que no es renovable a voluntad o rápidamente, puede reducirse y aun desaparecer, si la explotación es inmediateista y, por lo mismo, irracionalmente intensiva.

El tercer grupo de recursos naturales a que debemos referirnos, como base de riqueza y bienestar en el país, es al de los *recursos del subsuelo y las fuentes de energía*.

Nuevamente estamos frente a una gran variedad y, en algunos casos, a una gran abundancia de recursos, en este caso minerales. Es por esto que, dadas las condiciones o posibilidades técnicas de extracción y procesamiento, y dado también el interés externo por los materiales extraídos, el Perú ha estado tradicionalmente dedicado a la minería. Obviamente, con una producción mayormente orientada a la exportación, ya que las posibilidades de transformación o de uso industrial han sido y aún son limitadas.

Los recursos existentes están en principio reservados por el Estado, y en la medida que son detectados se asignan o adjudican a personas naturales o jurídicas para su explotación. En el caso de la actividad minera existe una etapa previa de *prospección* y un trámite de *denuncio* que suponen operaciones onerosas, a veces largas e inciertas en cuanto al resultado.

En estas condiciones, es claro que existen recursos potencialmente a disposición de todos, bajo condición de afrontar el financiamiento de la prospección y el equipamiento, y también de resolver los problemas técnicos de la extracción y procesa-

miento de los minerales. En definitiva, los recursos minerales constituyen recurso real para las empresas o personas que disponen de medios para explotarlos, y esto ocurre no sólo en lo que se conoce como la gran minería o actividad de gran escala, sino también en la pequeña minería. Por otra parte, los recursos mineros en conjunto son muy importantes para el país, pues ofrecen un número significativo de empleos (puestos de trabajo y salarios), aportan a los ingresos fiscales y a la captación de divisas. Sin embargo, hay dos aspectos que es necesario tener en cuenta a propósito de los recursos minerales: su carácter exhaustible y los efectos de su extracción y procesamiento. En cuanto a lo primero, lo característico es que hay un potencial conocido sólo aproximativamente y, por lo mismo, un plazo para el agotamiento de los depósitos o yacimientos. Por ello se originan actividades de gran auge durante períodos que si bien cubren lapsos importantes, no son de carácter permanente. Además, al fenómeno del agotamiento habría que añadir el de la obsolescencia, es decir, la pérdida de significación económica del material que se extrae. Es así que la explotación de "reservas estratégicas" de los países hoy compradores podría anular los efectos beneficiosos de la extracción, concentración y exportación, por ejemplo, de cobre para el Perú entre otros (pocos) países; e igualmente, la producción de materiales sintéticos o el descubrimiento de sustitutos, puede reducir o anular la demanda internacional, como ha ocurrido con el estaño.

Por otra parte, y en referencia al segundo problema que habíamos planteado, la actividad minera, es decir, la extracción de minerales y los procesos de concentración y refinación de los que encierran valor y son demandados, es una de las actividades que genera mayores y más graves efectos ambientales. Se tienen, así, los efectos inmediatos sobre el paisaje y la agricultura en las explotaciones "a tajo abierto" y en las excavaciones que suponen los "de socavón". En este último caso, por la alteración de las estructuras geológicas y por las emanaciones que se producen. Más graves incluso, por las extensiones que afectan, son los daños ambientales de los procesos secundarios. En efecto, la contaminación del aire por la combustión de ma-

teriales, la del agua por los relaves y la del suelo por la forma como discurren éstos y se transportan o depositan los residuos, modifican, deteriorando, las condiciones ecológicas de extensas zonas.

La existencia y explotación de los recursos minerales que producen beneficio inmediato para el país, para los detentores reales de los recursos y, en menor medida, para los trabajadores principales, y aun para otros trabajadores secundarios en las pequeñas o grandes aglomeraciones humanas que se forman a propósito, son, pues, origen de daño o deterioro ambiental y de los suelos; en opinión de ecologistas, agrónomos y especialistas en suelos, los daños que se producen son irreparables. La actividad minera y metalúrgica que permite la explotación de los importantes y variados recursos minerales, "perturba el paisaje" afectando a especies vivas y "transforma los suelos en forma absoluta y además irrecuperable"¹⁷. Contrastando este juicio con otros argumentos e información que presenta el mismo autor, podemos decir que, en todo caso, la posibilidad de recuperación de tierras empobrecidas por la minería es reducida y muy costosa. Para el observador corriente esto es bastante claro en las zonas de La Oroya, Cerro de Pasco y, más recientemente, en Toquepala e Ilo. Más aún si se compara la observación presente con crónicas de viaje como las de Antonio Raimondi o José de la Riva Agüero¹⁸.

Para completar esta sección debemos referirnos a los *recursos energéticos*.

Vivimos en una etapa de la civilización que es intensamente consumidora de energía de los más diversos orígenes, y no todos los países, muchas veces incluso los mayores consumidores, disponen de recursos.

17. DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, p. 324.

18. RAIMONDI, Antonio: *El Perú*. Ed. facsimilar publicada por la Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, Eds. Técnicos Asociados S.A., 1965-66. RIVA AGÜERO, José de la: *Obras completas*. Lima, PUC, 1962, tomo IX ("Paisajes peruanos").

La energía existe potencialmente en algunos recursos depositados o acumulados en el subsuelo, como son el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio, y también en los cursos de agua. Estas son las que se conocen como las fuentes convencionales de energía que, con excepción del uranio, se utilizan hace mucho tiempo para producir energía. Por lo demás, una vez *producida* la energía debe *distribuirse*.

En materia de fuentes de energía (recursos), parece que la región andina —y dentro de ella el Perú— está bien dotada (ver cuadro 9).

Cuadro 9

Reservas de fuentes convencionales de energía. Perú, 1978

| | |
|------------------------------------|-------|
| Petróleo (megámetros cúbicos) | 116.1 |
| Gas natural (gigámetros cúbicos) | 37.0 |
| Hidroelectricidad (terawatts/hora) | 286.8 |
| Carbón (megatoneladas) | 118.0 |

Fuente: DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, cuadro 86, p. 331, con base en datos de OLADE/PNUD y CEPAL.

La explotación de estos recursos debería satisfacer la demanda por concepto de servicios domésticos y públicos (iluminación, transporte) y también de usos productivos o industriales. Ahora bien: con excepción del uso del carbón o leña en las áreas rurales, el grueso del consumo o utilización de energía es la producida y distribuida a partir de centrales térmicas o hidráulicas de dimensión importante.

El consumidor privado (o público) y cualquier productor están sujetos a las posibilidades y condiciones (precio y distribución) en que se les ofrece el resultado del esfuerzo social o público de conversión del recurso en energía. Es en este sentido que se puede evaluar la dotación y distribución real de energía como una posible distribución por habitante (ver cuadro 10).

Cuadro 10
Uso de energía para iluminación de la vivienda, 1985
(Porcentaje de la población en cada área)

| | Eléctrica | Kerosene | Velas | Ninguna |
|---------------|-----------|----------|-------|---------|
| Lima | 95.8 | 42.7 | 1.4 | 0.0 |
| Costa urbana | 73.0 | 25.3 | 1.7 | 0.0 |
| Costa rural | 19.7 | 76.9 | 3.5 | 0.0 |
| Sierra urbana | 80.2 | 72.6 | 7.0 | 0.2 |
| Sierra rural | 13.9 | 79.1 | 6.6 | 0.4 |
| Selva urbana | 72.5 | 24.5 | 3.0 | 0.0 |
| Selva rural | 8.3 | 90.2 | 1.6 | 0.0 |

Fuente: ENNIV, 1985.

Los promedios de consumo por habitante son bajos, y es evidente que esconden grandes diferencias. Puede haber exceso en el consumo de unos¹⁹, pero es seguro que hay deficiencia en los demás. Esto ocurre por la insuficiencia de las redes de distribución y por los costos o tarifas que resultan discriminatorios o excluyentes.

Los recursos para producir energía son importantes, sobre todo el potencial de recursos permanentes o renovables (energía de origen hidráulico). Incluso los recursos exhaustibles, como petróleo y gas natural, aseguran disponibilidad por un buen tiempo. Finalmente, en lo que a fuentes no convencionales como energía eólica o solar y a energía nuclear se refiere, estamos aún en etapas de considerar posibilidades y consecuencias. En el caso de la energía se trata de recursos producidos y, por tanto, cuentan las condiciones, costos y posibilidades de producción estable y las posibilidades de acceso, es decir, la distribución.

19. Como el uso de aparatos térmicos —i.e., los más consumidores de energía (calefacción, aire acondicionado)— en zonas templadas.

LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS RECURSOS ECONÓMICOS O DE CAPITAL

Anteriormente nos hemos referido a la población y a las personas que la integran como sujetos de necesidades y como individuos aptos para el trabajo. En la presente sección debemos retomar este último aspecto, cuya importancia reconocemos y hemos resaltado, ya no desde el punto de vista del volumen que representan, sino desde el punto de vista de las diferentes condiciones en que puede y de hecho participa la población activa.

Se dice con frecuencia que la mayor riqueza de un país es su población; y el fundamento de tal afirmación reside, sin duda, en la capacidad productiva o generadora de riqueza propia del hombre. Esta capacidad, a diferencia de aquélla de los recursos naturales, es potencialmente grande y original en toda persona, pero no es uniforme ni efectivamente grande y eficaz en todas. Hay condiciones o esfuerzos previos que, según se hayan cumplido o no, crean, desarrollan o frustran la capacidad.

Tal como lo hemos dicho, la población en edad de trabajar (de quince a sesenticuatro años), o población económicamente activa (PEA) es actualmente de cerca de siete millones de personas, y está creciendo con más rapidez que la población total. Ahora bien: la capacidad productiva de esta población no es uniforme, y las grandes diferencias que existen son el origen de situaciones generadoras de violencia.

Los *recursos humanos* no están constituidos únicamente por una cantidad de individuos, sino sobre todo por las habilidades (innatas o adquiridas), la experiencia (transmitida o acumulada) y, finalmente, por la existencia de oportunidades en la sociedad y la disponibilidad de medios o instrumentos complementarios.

Una primera cuestión a considerar es la del valor social o de la real integración de la población. Los pobladores de los Andes, que representan el 25% de la población, y los nativos de la selva, menos numerosos, si bien están formalmente reconocidos co-

mo ciudadanos peruanos²⁰, son en realidad ciudadanos disminuidos que, en razón de su lengua, dispersión y ancestral explotación, no ejercen elementales derechos o la sociedad se los niega. Las condiciones de vida y la capacitación que reciben no es determinante, y la experiencia y habilidades que aportan para tareas específicas no compensan su condición de recurso humano disminuido.

Un indicador de las diferencias y también del esfuerzo social para reducirlas es la evolución de las tasas de analfabetismo, y la forma como esa situación excluyente afecta a ciertas categorías de la población (ver cuadro 11).

Cuadro 11
Tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más

| Año | Tasa de analfabetismo (%) | Total de analfabetos (Miles) | Hombres (%) | Mujeres (%) | Urbana (%) | Rural (%) |
|------|---------------------------|------------------------------|-------------|-------------|------------|-----------|
| 1940 | 57.6 | 2,070.3 | 45.0 | 69.3 | N.D. | N.D. |
| 1961 | 38.9 | 2,185.6 | 25.6 | 56.7 | 17.7 | 59.4 |
| 1972 | 27.5 | 2,063.1 | 16.7 | 38.2 | 12.5 | 51.9 |
| 1981 | 18.1 | 1,799.5 | 9.9 | 26.1 | 8.1 | 39.6 |
| 1986 | 16.6 | 1,693.5 | 8.8 | 23.9 | 6.2 | 36.0 |
| 1988 | 13.0 | 1,610.0 | 6.5 | 20.1 | 6.1 | 31.1 |

Fuente: Censos Nacionales. Para 1986, ENNIV; para 1988, estimaciones del INE.

N.D.: Información no disponible.

20. Sólo a partir de la Constitución de 1979 a los dieciocho años, ya que hasta entonces sólo podían acceder a esa condición los alfabetos, y aun hasta 1956, los varones alfabetos a los veintiún años.

Es pues innegable el progreso realizado en términos de reducción de la proporción de analfabetos en la población, y se debe reconocer lo que esto significa: el inicio en la apertura de oportunidades para la población beneficiada y para el conjunto del país. Sin embargo, hay que señalar que el mayor impacto se ha dado en las áreas urbanas y, más aún, en las principales aglomeraciones urbanas, como Lima, donde la tasa es de 4%. La proporción de analfabetos en las poblaciones urbanas se ha reducido a la tercera parte en el período 1940-1988, mientras que la de los analfabetos rurales es aún dos tercios de la inicial.

Igualmente, el proceso de alfabetización incide sobre todo en el sexo masculino. La proporción de analfabetos varones se ha reducido quince veces: en 1940, 45 de cada cien lo eran, y en la actualidad lo son sólo 6.5; mientras tanto, en el caso de las mujeres, en 1940 eran analfabetas 69.2 de cada 100, y todavía lo son 20.1 de cada 100; es decir, la reducción es de sólo tres veces.

La recuperación o valorización del recurso, ya que no su creación, es pues importante y, sin embargo, desigual. Los analfabetos tienen menores posibilidades, e incluso están excluidos de las oportunidades de trabajo y de bienestar que ofrece la sociedad.

Por otra parte, si bien la condición de alfabeto es importante para el hombre, ciertamente no desarrolla completa o adecuadamente las capacidades humanas, aunque facilita ese desarrollo y es muchas veces una condición previa indispensable.

El desarrollo de capacidades, la adquisición de habilidades, destrezas o competencias específicas están relacionados con la educación, la capacitación o entrenamiento y con otras modalidades de transmisión o acumulación de conocimiento, así como con la aptitud para elaborarlo y ampliarlo.

Es indudable que las finalidades de la educación son mucho más amplias, pero desde el punto de vista de la economía es un esfuerzo por formar personas con aptitud para relacionarse y participar en las actividades productivas y conexas y con capacidad para ejecutar eficientemente determinadas tareas. En este sentido, la educación formal no agota o no cubre necesariamente esos requerimientos; pero en tanto que comunica conoci-

miento básico o fundamental, difunde valores y amplía horizontes de relación, es un elemento de enorme importancia.

El esfuerzo educativo en el Perú no es desdeñable, pero aún resulta insuficiente, como se puede apreciar en las cifras del cuadro 12.

Cuadro 12
Población de 15 años y más,
según nivel de educación alcanzado

| | Población total considerada (Miles) | Sin nivel (%) | Educación primaria (%) | Educación secundaria (%) | Educación superior (%) | No especi- ficada (%) |
|------|--|---------------------|------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| 1940 | 3,596 | 57.6 | 36.9 | 4.7 | 0.8 | N.D. |
| 1961 | 5,617 | 37.6 | 46.3 | 11.2 | 2.3 | 2.6 |
| 1972 | 7,602 | 26.2 | 47.7 | 20.4 | 4.5 | 1.2 |
| 1981 | 9,992 | 15.5 | 41.4 | 30.4 | 9.9 | 3.1 |
| 1986 | 10,202 | 14.8 | 37.1 | 36.3 | 11.7 | 0.1 |

Fuente: Censos Nacionales 1940, 61, 72 y 81. Para 1986, ENNIV.
N.D.: Información no disponible.

La población sin nivel alguno de educación ha disminuido, pero paralelamente ha aumentado el número de individuos que poseen instrucción secundaria, así como el de los que han podido acceder a la educación superior. En términos absolutos, esto indica un incremento de 1.5 a 8.5 millones para el número de personas con algún nivel educativo. Y, en términos relativos, anuncia que esa población representa actualmente el 85.2% de los individuos mayores de quince años.

Ahora bien: es conveniente aclarar que las cifras del cuadro 12 no necesariamente indican la conclusión de los respectivos ciclos, de manera que la realidad, en términos de logros educativos, debe ser algo menor.

De todas maneras, esta educación es parte importante del esfuerzo que prepara a la población para su integración en la economía, aun cuando muestra insuficiencias y diferencias. Más aún si se toman en cuenta los contenidos y la orientación de la educación en general, y su adecuación a las diferentes realidades (rural-urbana, por ejemplo), como "preparación para la vida".

Ha habido esfuerzos notables para replantear la educación, a fin de hacerla más formativa que ilustrativa, y de preparar al alumno más para la reflexión que para la recepción pasiva de conocimientos, como fue el caso de la reforma educativa de 1972. Sin embargo, la discontinuidad de los esfuerzos y la enorme presión de la creciente demanda han mediatizado los resultados.

El tiempo dedicado y la calidad de la educación formal recibida, en cualquier caso, parecen tener un impacto económico muy importante. Así, el estudio sobre la productividad agropecuaria realizado en el Departamento de Economía de la Universidad Católica en el marco del Programa ECIEL²¹ pone en evidencia que aun recibiendo una educación enciclopédica y poco orientada a aspectos prácticos, el campesino educado (con educación elemental o primaria) está mejor capacitado para desenvolverse con eficacia y en aptitud de asimilar nuevos y mejores métodos o modalidades de producción.

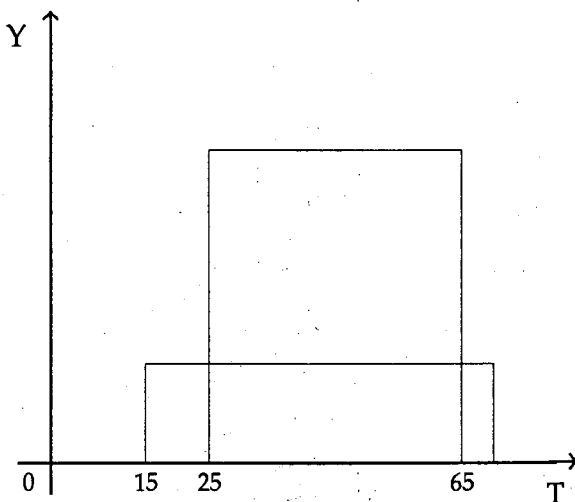
Este es el tipo de impacto que se reconoce en el enfoque llamado de "capital humano"²². Para G. Becker y otros autores, el esfuerzo —es decir, el tiempo y los costos incurridos en adquirir una calificación— determina la posibilidad de aspirar a un

21. COTLEAR, Daniel: "Productividad agrícola y aprendizaje en el minifundio serrano del Perú". Lima, setiembre de 1984 (informe de investigación). Véase, también, FIGUEROA, Adolfo: *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*. Río de Janeiro, ECIEL, 1986, y COTLEAR, Daniel: *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1989.

22. BECKER, G.: *Human Capital*. New York, National Bureau of Economic Research, 1975.

mayor nivel de ingresos en el futuro. El que gasta o invierte menos tiempo ingresa a trabajar antes pero obtiene menor ingreso y, al revés, el que invierte más tiempo puede alcanzar mayor ingreso, de manera que a lo largo del "período de vida" éste será mayor en el segundo caso. Esto se puede apreciar comparando las áreas (ingreso x tiempo) en el caso de dos personas: una que ingresa a trabajar tempranamente y sin entrenamiento, y otra que para este efecto añade diez años. Habrá diferencia en ingreso incluso en la etapa de la jubilación (ver gráfico 3).

Gráfico 3



El enfoque del capital humano tiene, sin embargo, importantes limitaciones. La primera, y más relevante, es relacionar la educación exclusivamente con los ingresos o ganancias futuras; la segunda, no incorporar las diferencias de esfuerzos educativos específicos y las del rendimiento personal. En resumen, la educación no es sólo una inversión, sino un proyecto social humanamente más rico y complejo.

Recuperando, sin embargo, lo que tiene de útil el enfoque del capital humano, debemos decir que la educación, conjuntamente con diversas formas de entrenamiento o capacitación, determina o amplía las posibilidades de participación eficaz de las personas en la economía.

El funcionamiento de la economía requiere y reconoce el aporte de competencias o habilidades específicas; así, los recursos humanos efectivos deben evaluarse en esos términos.

Por otra parte, las competencias y habilidades a que nos referimos son potencialidades que desarrollan personas, y por ello es conveniente hacer referencia a lo que podríamos llamar el mantenimiento o la conservación del recurso. Competencias adquiridas por personas mal nutridas, amenazadas de enfermedad o mal alojadas son capacidades que pueden perderse y no ser utilizables por la misma persona o por la sociedad.

A propósito de estas cuestiones, lo que se aprecia es que hay categorías de población (la de menor nivel educativo, menores ingresos y, nuevamente, la población rural) en las que la situación se observa más desfavorable desde los puntos de vista que acabamos de mencionar. Tal vez por eso su eficacia productiva es menor y, en todo caso, sus esperanzas de alcanzar un nivel de vida adecuado son menores.

En resumen, los recursos humanos en el país son muy diferenciados, y ello resta posibilidades reales e interesantes a muchos peruanos, convierte a los que tienen capacitación en privilegiados y no asegura una respuesta adecuada y propia a los diversos requerimientos de la economía. El volumen creciente de personas activas es potencialmente expresión de recursos, pero éstos hay que desarrollarlos y, sobre todo, ofrecer esa posibilidad de desarrollo a los que actualmente están excluidos.

El segundo rubro de recursos a que debemos referirnos en esta sección es el de los *medios de producción* o *bienes de capital*. En este caso se trata de un esfuerzo de acumulación y de recursos producidos previamente.

Toda sociedad humana necesita una base económica que es la que le ofrece la naturaleza: las tierras, el agua, la fauna y la

flora (terrestre y acuática), los depósitos minerales. Y, para aplicar su creatividad, habilidades y energía, necesita instrumentos que ella misma produce y va perfeccionando. Los instrumentos son las máquinas, herramientas y equipos o instalaciones y, en otro sentido, la disponibilidad de fondos para afrontar las tareas o proyectos productivos.

En efecto, no es posible efectuar tareas de extracción o transformación de recursos sin contar con instrumentos que acrecienten las exclusivas posibilidades humanas; y, por otra parte, no sería posible afrontar esfuerzos de fruto o rendimiento futuro si no se cuenta con recursos para cubrir costos o gastos inmediatos. Son pues estos dos tipos de bienes instrumento que debemos considerar, es decir, *el capital fijo* y *el capital de operación*, según la distinción clásica comúnmente empleada.

Por lo mismo, cuando nos referimos a la disponibilidad y al acervo de capital en el país, nos referimos tanto a la habilitación de equipos como a la disponibilidad de fondos para hacer posibles las producciones deseadas. En ambos casos será necesario discutir la distribución y el destino social de lo que se ha logrado acumular.

En este aspecto, a diferencia de los que hemos revisado anteriormente, el juicio o evaluación de conjunto es unánime, ya que la dotación de capital en el país es pequeña, insuficiente o pobre. Igualmente, hay consenso acerca de que la propiedad o distribución del capital es muy desigual.

La formación de capital o inversión es un esfuerzo permanente que en el caso del Perú ha sido bastante irregular y representa cerca del 15% del PIB, en promedio, en los últimos cuarenta años. La inversión, que en los años 50 provenía fundamentalmente de agentes privados (80%), es actualmente realizada por el sector público en un 50%. Este cambio es importante, porque tiene efectos sobre el contenido u orientación de las inversiones. En efecto, la inversión pública se orienta, normalmente, a la habilitación de infraestructura, energía e inversiones sociales (escuelas, hospitales); es decir, sólo indirectamente, o en forma más limitada, a habilitar plantas o estructuras de producción. En este proceso no se puede ver sólo una creciente

inversión pública que corresponda, incluso deficientemente, al crecimiento de la población, sino –y sobre todo– el decreciente aporte del sector privado.

Por otra parte, hasta donde es posible ventilar la información, se puede apreciar que una proporción importante de inversión está destinada a incentivar el capital ya existente (inversión de reposición) y que es muy débil el esfuerzo de incorporación de nuevo capital, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de incrementar la producción y el número de puestos de trabajo (ver cuadro 13). Incluso entre el capital que se crea (inversión neta) es notable la proporción de las nuevas construcciones (60%), de las cuales una parte son residenciales, es decir, nuevamente no directamente productivas, como se verá más adelante.

Cuadro 13
Formación bruta de capital fijo (1980, 1985)
(Intis de 1979)

| | 1980 | 1985 |
|---------------------|---------|---------|
| Construcción | 463,057 | 377,927 |
| Maquinaria y equipo | 415,321 | 161,117 |
| Otros | 3,573 | 58,537 |
| Total | 881,951 | 597,581 |
| % del PIB | 24.2 | 16.7 |
| % inversión neta | 59.1 | 26.5 |

En términos de crecimiento del capital, se ha calculado²³ que, en promedio, se ha alcanzado una tasa de 3.79% anual, mientras que la fuerza de trabajo, como ya lo hemos señalado, está creciendo con una tasa de 3.2%. Esto quiere decir que la dota-

23. VEGA-CENTENO, Máximo: "Inversiones y cambio técnico en el crecimiento de la economía peruana", en *Economía*, revista del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Perú, vol. XII, Nº 24, 1989.

ción de capital por trabajador, que es baja en comparación con las de otros países, crece sólo al 0.59% anual. O, de otra manera, que se está capitalizando la economía con una lentitud que permite apenas absorber la creciente población trabajadora, sin elevar sus condiciones técnicas ni, por supuesto, incorporar a la población desempleada o subempleada.

Esta última categoría, que alcanza el 40% de la fuerza laboral urbana, se caracteriza justamente por lo escaso o precario de sus medios de producción. La actividad de los llamados sectores informales (sobre todo) está muy deficientemente capitalizada. Con esta mención estamos tocando otro fundamental problema de los recursos de capital: el de su distribución.

Tanto la creación como la posesión de capital están asociadas a la disponibilidad para producirlo o adquirirlo. El ahorro o el crédito son condiciones previas, ambas ligadas a la riqueza y a ciertas reglas o derechos establecidos.

El volumen de ahorro global en el país no es despreciable, ya que representa entre el 15 y el 20% del PIB. Incluso en algunas etapas ha superado la demanda de inversiones. Por otra parte, quienes ahorran (empresas y particulares) son agentes minoritarios que concentran una gran proporción del ingreso, mientras una gran cantidad de personas y empresas pequeñas o muy pequeñas (microempresas) no tienen esa capacidad. En estas condiciones las posibilidades de incrementar, de acumular o de renovar el capital están marcadamente diferenciadas.

Por una parte, la propiedad del capital está poco difundida y no existen mecanismos que modifiquen en forma importante esta situación. Intentos como el de la introducción de formas asociativas y el de las comunidades laborales han tenido efectos muy limitados; además, la posibilidad de incursión de nuevos inversionistas por medio del crédito es nula, ya que este servicio financiero está condicionado a las garantías que ofrezca el que lo demanda. Estas garantías son, habitualmente, patrimoniales, esto es, exigen la previa posesión de riqueza.

En cuanto a las deseables evidencias sobre la situación, hay un problema de falta de información; entre otras cosas, por la dificultad de medida y por la heterogeneidad de los elementos

que constituyen el capital. Por eso, para ofrecer una imagen aproximada recurriremos inicialmente a la información sobre la distribución del ingreso (ver cuadro 14).

Cuadro 14
Distribución del ingreso según grupos perceptores
(1987)

| | Ingreso per capita (Miles de intis) | Proporción del personal ocupado |
|-----------------------------|--|------------------------------------|
| Trabajadores agropecuarios | 36.7 | 35.1 |
| Independientes no agrícolas | 87.1 | 20.8 |
| Asalariados no agrícolas | 91.7 | 27.9 |
| Trabajadores del gobierno | 89.8 | 13.3 |
| Empleadores y patronos | 1,671.1 | 2.9 |
| Total (promedio) | 116.4 | 100.0 |

Fuente: INE: *Compendio Estadístico 1986*, cuadro 6.28.

Las diferencias en los niveles de ingreso se refuerzan por la discontinuidad y eventualidad, en algunos casos, y por la evidente subestimación del peso relativo de la población en ocupaciones precarias y mal remuneradas, en otros. Ahora bien: estos ingresos se distribuyen a partir de actividades productivas, y éstas son posibles por la habilitación de capital, en las dos formas a que hemos hecho referencia: equipos y fondos.

Si bien la distribución del ingreso nos permite percibir la distancia entre los niveles de riqueza y de pobreza y los volúmenes de población concernida en cada situación, la distribución del producto de diferentes estratos nos permitiría captar las diferentes condiciones de eficiencia en que operan. Para el efecto, y sólo en busca de órdenes de magnitud, reagruparemos las

unidades productivas en cinco categorías, tal como lo hemos hecho en otro trabajo²⁴.

Estas son, en el área urbana: un estrato moderno urbano constituido por empresas que contrata trabajadores; un sector urbano independiente, altamente capitalizado; un sector de microactividades urbanas diversas, con escasa dotación de capital. Y, en el área rural, consideramos las actividades modernas y de escala importante y, por otra parte, las actividades agropecuarias, artesanales y otra de pequeña escala y rendimientos.

Las estimaciones realizadas utilizando una relación capital-producto que refleja las diferencias tecnológicas, muestra que la distribución del capital es aun más desigual que la del ingreso y el producto. Esta vez las órdenes de magnitud indican que el 95% del capital acumulado pertenece a un 5% de propietarios y se concentra en los sectores modernos, tanto urbano como rural. La población que está en los estratos pobres de las ciudades y los campesinos minifundistas tienen pues una ínfima dotación de capital y constituyen el 35% de la población. Es cierto que el capital de los sectores modernos permite absorber una proporción importante de la fuerza laboral, y ésta opera, entonces, con una dotación de capital más o menos adecuada, pero es grave la situación del resto.

En efecto, sin capacidad de ahorro y sin ser efectivamente sujetos de crédito, muchos pobres y personas que no han podido obtener empleo asalariado deben iniciar actividades para sobrevivir. Lo hacen con una inversión ínfima o casi nula, razón por la que operan en condiciones sumamente precarias. Es eso mismo lo que excluye una generación de ingresos suficientes y un eventual ahorro. El capital por trabajador, con la precaución de su evaluación agregada y en términos de valor, es del orden de 200 mil intis por trabajador en los sectores moder-

24. VEGA-CENTENO, Máximo y GARAVITO, Cecilia: "Crecimiento y distribución del ingreso en el Perú", en *Economía*, revista del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XII, Nº 23, 1989.

nos, y de menos de 5 mil en los pobres, es decir, cuarenta veces menos.

En resumen, en un país deficiente o insuficientemente equipado, más de la mitad de la población trabajadora está en una condición de precariedad que la confina a la eficiencia (librada exclusivamente a su ingenio y energía física) y que, por lo mismo, está limitada en sus logros y condenada a la pobreza.

3. La participación en la producción

LA PARTICIPACIÓN en la actividad económica constituye un derecho de la persona, inherente a su condición humana, y es al mismo tiempo una condición necesaria para que dicha actividad sea posible. En este sentido, esa participación —es decir, el empleo— cumple un doble rol. A nivel social hace posible la transformación de los recursos en bienes aptos para el consumo de la sociedad, y, a nivel individual, provee al trabajador la oportunidad de lograr la propia subsistencia y la de aquellos que de él dependen, así como su propia realización personal.

Sin embargo, la participación en la producción no se ofrece en condiciones iguales para todos y aun está negada para algunos. En nuestro país, el problema fundamental es pues la desigual participación en la producción y las condiciones precarias en que ésta se da para muchos. Explicaciones para este hecho son la urgencia de percibir ingresos, la escasez de oportunidades y la no existencia de seguros de desempleo. La alternativa de rechazar puestos de trabajo con remuneraciones y condicio-

nes normalmente inaceptables está cerrada, mientras las urgencias se mantienen e incluso el infraconsumo está ya presente. El acceso inmediato a la ocupación y la estabilidad de ésta son necesidades urgentes, ya que muchas veces la "elección" de las personas se reduce a decidir entre percibir ingresos o renunciar a ellos, o, lo que es igual, consumir o no consumir. Además es claro, en esta situación, que la dimensión del empleo, la cual supone realización personal o reconocimiento social, no está de ningún modo garantizada.

Ambas situaciones –la insuficiencia de ingresos y las condiciones en que éstos se obtienen– son de por sí violentas, pues generan y profundizan niveles de infraconsumo, de frustración e insatisfacción personal, e incluso de daños personales y familiares.

Por ello, a lo largo del capítulo privilegiaremos estos aspectos del problema del empleo. En otra forma, podemos afirmar que existe un problema de empleo no sólo cuando hay insuficiencia de puestos (desempleo), sino también cuando el trabajador no alcanza los ingresos necesarios para su manutención y la de su familia, y también cuando éste participa en la producción bajo condiciones inadecuadas (situaciones de riesgo, medio ambiente, jornadas excesivas, etcétera).

Con ayuda de la información disponible podemos justificar nuestro enfoque del problema, así como nuestro juicio global, además de precisar algunos aspectos.

PARTICIPACIÓN, EMPLEO Y PUESTOS DE TRABAJO

Como es sabido, las estadísticas (la información cuantificada) se refieren a categorías de análisis, previa y conceptualmente definidas. Sin embargo, algunas veces estas definiciones adolecen de imprecisión, insuficiencia o ambigüedad, dado lo complejo de los fenómenos a que se refieren; en otras –o las mismas– oportunidades requieren alguna reelaboración u operacionalización para su aplicación práctica. Hay, pues, riesgo de errores y defectos de identificación de situaciones, además de riesgos de error en la observación o medida (información básica) y en

la cobertura de las observaciones (el valor de las muestras). Todo esto es particularmente cierto en lo que toca a la situación del empleo, es decir a las categorías, imprecisas y ambiguas, de *desempleado*, *subempleado* y *adecuadamente empleado*, así como a la identificación de situaciones.

La definición de desempleado parece bastante clara a un nivel elevado de abstención, pero el concepto práctico u operativo señala que una persona está desempleada si en el período de referencia no estaba trabajando, pero se encontraba buscando activamente un empleo. Resulta claro que las imprecisiones y las condiciones que la enmarcan limitan el valor y la seguridad sobre los casos que se reconocen como de desempleo. Por eso, una crítica muy importante es que con esta definición escapan de la contabilidad los *desalentados*, es decir aquellos que al no encontrar trabajo durante un tiempo dejaron de buscarlo (al menos activamente), sea por cansancio o por escepticismo. Esto podría originar una subestimación del número de desocupados.

En nuestro país se define como adecuadamente empleado a aquel trabajador que labora treinticinco horas o más a la semana y recibe ingresos iguales o mayores al mínimo legal. La definición involucra, en principio en forma conjunta, los criterios de tiempo y de ingresos; el primero con evidente referencia a la estabilidad o continuidad del empleo y por oposición al trabajo eventual, y el segundo con referencia a la adecuación de las remuneraciones y excluyendo el trabajo gratuito y el sobreexplotado. La definición no es lo inequívoca que sería de desear y, por el hecho de establecer sólo límite inferior, abre la posibilidad de que en esta categoría una persona pueda ser considerada como adecuadamente empleada aun cuando laborase jornadas excesivamente largas o soportase sobrecargas físicas o psicológicas. El concepto de adecuadamente empleado que se utiliza es, pues, muy discutible, ya que se define exclusivamente con base en referencias cuantitativas; escapan de él, además, las condiciones en que se realiza la labor.

Para la definición de subempleado se manejan los criterios ya mencionados de tiempo de trabajo y de ingresos percibidos.

En este caso se especifica que son subempleados por tiempo aquellos que trabajando menos de treinticinco horas semanales desean trabajar más; y, por otra parte, que son subempleados por ingreso los que trabajando treinticinco horas o más a la semana perciben ingresos menores al salario mínimo legal. En la práctica, superar una de las dos condiciones es suficiente para excluir a un trabajador de la condición de subempleado, y entonces aparece una limitación importante de las definiciones expuestas. En efecto, su aplicación corriente impide la percepción de problemas importantes ya que, por ejemplo, pueden ser considerados como subempleados personas que, laborando jornadas largas, sólo alcanzan a obtener ingresos inferiores al mínimo legal. Es decir que si bien estarían subempleadas por ingresos, están sobreempleadas por tiempo de trabajo, como ocurre frecuentemente en el medio rural.

La información oficial y aun la estandarizada a nivel internacional refleja estas definiciones y está sujeta a las reservas que hemos anotado; sin embargo, se acepta generalmente que capta bastante bien los órdenes de magnitud de la situación del empleo y de sus perspectivas de evolución.

Los "datos disponibles" que resumimos, en términos de composición porcentual de la PEA (población potencialmente trabajadora) en el cuadro 14, muestran que menos de la mitad de esa población activa está adecuadamente empleada, y que entre aquellos que no lo están la mayor proporción es la de los subempleados.

El mismo cuadro nos muestra que la situación es permanente a lo largo de todo el período considerado. En promedio, ha estado adecuadamente empleada sólo un 45% de la PEA; en los mejores años (73-74) esa proporción alcanzó al 55%, y en los más críticos (84-85) cayó hasta el 34%. Se trata, por lo tanto, de un problema permanente o estructural, tanto más que no data sólo de 1970, y que resulta de la incapacidad de la economía peruana para incorporar, en labores permanentes, productivas y bien remuneradas, a más de la mitad de su fuerza de trabajo.

En el Perú existe una importante *brecha de empleo*, es decir, una proporción muy significativa de la fuerza de trabajo que

Cuadro 14
Perú: Tasas de desempleo, subempleo
y empleo adecuado (1970-1988)
(Porcentajes)

| Años | Desempleo | Subempleo | Adecuadamente empleado |
|------|-----------|-----------|------------------------|
| 1970 | 4.7 | 45.9 | 49.4 |
| 1971 | 4.4 | 44.4 | 51.2 |
| 1972 | 4.2 | 44.2 | 51.6 |
| 1973 | 4.2 | 41.3 | 54.5 |
| 1974 | 4.0 | 41.8 | 54.2 |
| 1975 | 4.9 | 42.4 | 52.7 |
| 1976 | 5.2 | 44.3 | 50.5 |
| 1977 | 5.8 | 48.2 | 46.0 |
| 1978 | 6.5 | 52.0 | 41.5 |
| 1979 | 7.1 | 51.4 | 41.5 |
| 1980 | 7.0 | 51.2 | 41.8 |
| 1981 | 6.8 | 47.9 | 45.3 |
| 1982 | 7.0 | 49.9 | 43.1 |
| 1983 | 9.2 | 53.3 | 37.5 |
| 1984 | 10.5 | 54.2 | 35.3 |
| 1985 | 11.8 | 54.1 | 34.1 |
| 1986 | 8.2 | 51.4 | 40.4 |
| 1987 | 7.3 | 49.4 | 43.3 |
| 1988 | 15.0 | 53.0 | 32.0 |

Fuente: INE: *Compendio Estadístico 1987.*

está excluida de participar en la producción y en la distribución de sus frutos. Es más: los elevados porcentajes que se registran se refieren a un volumen de población activa creciente e involucran, por tanto, a un número cada vez mayor de personas. Tal como señaláramos antes (cuadro 5), la PEA era aproximadamente de cuatro millones de personas en 1970, y superaba los siete millones en 1988, de manera que sólo dos millones inicialmente, y algo más de tres millones en la actualidad, estuvieron adecuadamente empleados.

Lo anterior implica que, para los mismos años, algo más de dos millones y casi cuatro, respectivamente, no tenían empleo, eran eventuales o estaban sobreexplotados. Esa es la *brecha* que confrontamos y que es casi permanente como proporción y ha aumentado, hasta duplicarse, en términos absolutos.

Son fundamentalmente dos las preocupaciones que surgen del examen de estas cifras. La primera es que se trata de un fenómeno *masivo*, en cualquier momento, a lo largo del período; la segunda, que el fenómeno es *creciente* en términos absolutos, dado el importante crecimiento de la población activa. Incluso, y puesto que la tasa de crecimiento de esta última (la PEA) es actualmente de 3.17%¹ y que la tasa de crecimiento del empleo es de solamente 2.8%, encontramos que hay tendencias o por lo menos riesgo de que la brecha se haga, también proporcionalmente, mayor.

Son pues la acelerada dinámica de población (generadora de la oferta de trabajo) y la amortiguada o inestable dinámica económica (generadora de la demanda de trabajo) las que determinan la existencia y la persistencia de un contingente de población excluido o marginado de participar. En otras palabras, de la existencia de personas cuya condición de agente económico está disminuida.

A propósito de los problemas del empleo, se menciona y señala como elemento determinante la *capacidad de absorción*, que es en realidad la capacidad permanente o potencial de una economía para generar demanda de trabajo en proporción al volumen y evolución de la oferta. Ahora bien: si esa capacidad de absorción es insuficiente, es decir, si la capacidad productiva habilitada y utilizada en forma estable no demanda tantos trabajadores como los que están disponibles, y si además la evolución no es en el sentido de que oferta y demanda de trabajo converjan, entonces aparece el fenómeno de *redundancia de mano de obra*. La redundancia no es un problema

1. Tasa que es de las más elevadas del mundo, y que sigue creciendo.

pasajero o un desequilibrio ocasional del mercado de trabajo, sino que corresponde a insuficiencias o a debilidades estructurales.

La existencia de redundancia de mano de obra, que permite a algunos hablar de "oferta ilimitada"², es un fenómeno característico y permanente en las economías subdesarrolladas. En efecto, en estas economías hay una parte de la PEA que busca y no encuentra trabajo dependiente o asalariado y que, no poseyendo patrimonio u otros medios (crédito), no está en condiciones de iniciar una actividad independiente regular. Como, por otra parte, no existe seguro de desocupación u otra cobertura similar, debe generar actividades no regulares o precarias.

En el caso de la economía peruana, el práctico estancamiento de las actividades agropecuarias, la irregularidad de las extractivas y el desempeño reflejo (sin autonomía ni capacidad de arrastre) de la actividad manufacturera, han determinado, en todos los sectores productivos, una insuficiente absorción, dado el crecimiento de la población. La consecuencia no es sólo, como vimos al comienzo, un déficit ocasional de empleo, sino un volumen creciente de mano de obra redundante.

Otra explicación al fenómeno que nos ocupa es la que está ligada a la idea de la formación de un "ejército industrial de reserva", es decir el crecimiento de la fuerza de trabajo que resulta desplazada por los fenómenos del cambio técnico (ahorrador de mano de obra), de la concentración industrial y de otros, inherentes al patrón de desarrollo capitalista. La fuerza de trabajo considerada estaría en la categoría de desempleada, ya que no se incluye al subempleo³, y se entiende que estuvo previamente empleada. La idea subyacente es que el desarrollo

2. Los que buscan empleo estarían dispuestos a aceptar incluso salarios muy bajos, independientemente de su productividad marginal.

3. El enfoque de la redundancia tampoco considera la categoría intermedia de subempleo.

industrial induce obsolescencia de equipos, modifica o anula la rentabilidad de actividades y, por vía de consecuencia, demanda empleos en menor número que los previamente existentes, o bien los incrementa en menor proporción, con lo cual el desempleo aumenta. Es evidente que, en esta óptica, la mecanización y la introducción de procesos continuos, así como la oligopolización de la economía, son los elementos causales.

En el caso de los países subdesarrollados como el Perú, la situación es evidentemente diferente de la que confrontaron los países industriales, y se debe tener en cuenta fenómenos compensatorios que, en esos países, impidieron o alejaron la catástrofe final. Ese es el caso del desarrollo de actividades eslabonadas y del efecto paulatinamente menor de cambios que tuvieron inicialmente gran impacto. El enfoque puede ser aún útil, pero es necesario matizarlo y complementarlo.

En primer lugar, se debe reconocer que existe un *excedente laboral originario*⁴, una brecha de empleo o una redundancia que es antigua e inherente al subdesarrollo; y, en segundo lugar, que los fenómenos técnicos experimentados no han sido, en nuestro medio, tan importantes como para explicar la "reproducción y ampliación" de ese excedente. Sin embargo, no se puede ignorar el "excedente originario" referido a algún período previo, ni tampoco el hecho que el excedente actual es mayor aunque por razones estructurales más complejas.

En el caso del Perú, tal como hemos señalado antes, existía un excedente, un contingente de desempleados o inadecuadamente empleados antes del inicio de la industrialización. En otras palabras, el empleo precario, eventual (inestable), mal remunerado o sobreexplotado son problemas antiguos en el país, ligados a la organización social, a la modalidad de cambio de los patrones de actividad y a la incidencia de las relaciones con el exterior sobre aquélla. En la etapa reciente, en la que pode-

4. CARBONETTO, Daniel y CARAZZO DE CABELLOS, Inés: *Heterogeneidad tecnológica y desarrollo económico: El sector informal*. Lima, Fundación F. Ebert/INP, 1986, capítulo III.

mos incluir los últimos cuarenta años, parece evidente que la situación se hace más compleja y más notoria y, por ello, es necesario buscar aún explicaciones más satisfactorias, aunque todavía provisionarias.

Al comenzar la década del 50, ciertamente ya existía y comenzaba a ser visible el problema del empleo, es decir la existencia de desempleados y de precariamente empleados, sobre todo en Lima. En ese tiempo la magnitud de la brecha de empleo era ya de 50% de la PEA, y ésta se podía descomponer en 45% de subempleados y 5% de desempleados. Ahora bien: dado el volumen de la PEA en esa época, los problemas del empleo afectaban a 1.5 millones de personas, en todo el país y en todos los sectores productivos. A lo largo del período que estamos considerando se produce primero, como ya lo hemos señalado, una aceleración del crecimiento de la población y, luego de dos décadas, una aún mayor del crecimiento de la fuerza de trabajo que ha superado el doble de los efectivos que necesitan y buscan trabajo.

En los últimos cuarenta años se ha puesto en evidencia, igualmente, la incapacidad del sector agropecuario para generar más empleo estable, dado su estancamiento en general, pese a alguna modernización localizada y a la redistribución de tierras. El medio rural, incluidas otras actividades además de la agropecuaria, está sobrepoblado, y los que no se beneficiaron de la reforma agraria de 1969 (los eventuales), como los minifundistas y los comuneros, están presionados a migrar. En otras palabras, hay un excedente o redundancia clara de población activa rural. Las actividades urbanas, la manufacturera y los servicios han crecido y se han difundido pero sin llegar a desempeños capaces de absorber la presión de la fuerza de trabajo en las ciudades.

El crecimiento de la población urbana y, en concreto, de la población activa residente en áreas urbanas, ha recibido un aporte resultante de la propia dinámica de población urbana que, como hemos señalado, era importante, sobre todo por las migraciones. La tasa de crecimiento de la PEA urbana ha sido de 4.1%, mientras que la correspondiente rural ha sido sólo de

0.7%⁵; más de la mitad de ese crecimiento es imputable a las migraciones.

Si admitimos que el aumento de los adecuadamente empleados refleja la dinámica de creación de empleo, nos encontramos con que la tasa de crecimiento ha sido, esta vez, de 1.7% para toda la economía, tasa que refleja sobre todo el incremento de empleos urbanos (3.6%). Pese a esto, la diferencia de las tasas de crecimiento demuestra una insuficiencia dinámica o redundancia, incluso creciente, dadas las condiciones actuales.

El problema del empleo en las áreas urbanas consiste pues en que la creación de demanda por actividades regulares y modernas (manufactura, comercio y servicios) que podía no ser, y no lo ha sido, despreciable, era insuficiente para absorber una doble e intensa fuente de crecimiento. Los migrantes, parte importante del nuevo contingente, buscaban trabajo asalariado sobre todo, y no podían encontrarlo en las actividades regulares. Carentes de capital, de acceso al crédito y de experiencia en actividades urbanas, no podían tampoco permanecer desocupados (sin percibir ingresos) mucho tiempo, y debieron buscar solución inmediata en el empleo doméstico tradicional y en actividades precarias de comercio, de artesanía o microindustria y de servicios (reparaciones).

Los empleos así generados han sido reconocidos desde los años 60⁶ como empleos de baja productividad, parasitarios y generadores de bajos ingresos. Podemos añadir que están mal o insuficientemente equipados y que se realizan en medio de deficientes condiciones de trabajo. Esto último, por cuestiones ambientales o por sobrecargas, en términos de esfuerzos físicos o duración de jornadas.

En las áreas urbanas hay pues también redundancia de fuerza de trabajo, y ésta se traduce en una proporción casi estable de desempleados, cuya situación real no es bien conocida, ya que

5. VEGA-CENTENO, Máximo: *ibid.*, sección 3, cuadro 9.

6. Ver, por ejemplo, PREBISCH, Raúl: "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", en *Comercio Exterior*, abril 1963.

puede tratarse de personas que no están buscando trabajo; y sobre todo de una proporción muy importante de subempleados o precarios que, incluso, aumenta en las etapas de crisis.

El problema de falta de puestos de trabajo en el área urbana que originan exclusión o marginación es pues, sobre todo, un problema de inadecuación o de precariedad, habitualmente identificado como subempleo. A título ilustrativo, y confirmando nuestro aserto, podemos apreciar, en el cuadro 15, la situación en Lima Metropolitana.

Cuadro 15
Lima Metropolitana: Tasas de desempleo y subempleo
(Porcentajes)

| Años | Desempleo | Subempleo | Subempleo por ingresos | Subempleo por tiempo de trabajo |
|------|-----------|-----------|------------------------|---------------------------------|
| 1971 | 8.5 | 23.8 | 19.4 | 4.4 |
| 1972 | 7.6 | 18.6 | 16.2 | 2.4 |
| 1973 | 6.4 | 17.0 | 13.0 | 4.0 |
| 1974 | 6.5 | 19.9 | 13.1 | 6.8 |
| 1975 | 7.5 | 17.6 | 13.4 | 4.2 |
| 1976 | 6.9 | 24.4 | 15.5 | 8.9 |
| 1977 | 8.4 | 24.3 | 16.1 | 8.2 |
| 1978 | 8.0 | 38.8 | 30.0 | 8.8 |
| 1979 | 6.5 | 33.0 | 29.6 | 3.4 |
| 1980 | 7.1 | 26.0 | 24.2 | 1.8 |
| 1981 | 6.8 | 26.8 | 21.4 | 5.4 |
| 1982 | 6.6 | 28.0 | 24.0 | 4.0 |
| 1983 | 9.0 | 33.3 | 29.5 | 3.8 |
| 1984 | 8.9 | 36.8 | 33.9 | 2.9 |
| 1985 | 10.1 | 42.5 | N.D. | N.D. |
| 1986 | 5.4 | 42.7 | 38.7 | 4.0 |

Fuente: INE: *Compendio Estadístico 1987*.

N.D.: Información no disponible.

Las cifras nos indican que el problema es sobre todo de productividad e ingresos, ya que en todo momento (o en promedio) el 75% del subempleo es "por ingresos". Se trata de un volumen que actualmente es del orden de tres millones de trabajadores, cuyo esfuerzo no genera beneficio para ellos y cuya contribución al desarrollo queda por evaluar. Incluso el hecho de que el "subempleo por tiempo de trabajo" se mantenga en una moderada proporción estaría indicando que el problema de la eventualidad y el trabajo ocasional o discontinuo son problemas con incidencia menor. Sin embargo, hay que tener en cuenta que un número de ocasionales o *cachueleros* —e incluso de eventuales—, dado el momento o la circunstancia de la encuesta que los clasifica, puede haber declarado trabajo por treinticinco horas o más.

Finalmente, un fenómeno adicional que aparece por el bajo nivel de ingresos, incluso de trabajadores estables y regulares, es el del doble empleo o de la ocupación complementaria. Esta última, muy a menudo, de carácter precario.

Los fenómenos del empleo que venimos examinando son identificados o asociados habitualmente con la denominada *informalidad*. Sin embargo, hemos visto que hay mucho más que el cumplimiento de requisitos y la observancia de normas. Existen problemas, sobre todo, de insuficiencia de oportunidades y de presión de urgencias impostergables.

PARTICIPACIÓN, EMPLEO E INGRESOS

La definición de subempleo por ingresos, como vimos, se sustenta en la diferencia entre salario recibido y salario mínimo legal. Dependiendo del valor negativo o positivo de esta diferencia, el trabajador estará subempleado o adecuadamente empleado. Las preguntas surgen a propósito de las variables que inciden sobre esta diferencia o, previamente, sobre los términos en que se define el problema. En otras palabras, hay que interrogarse sobre si una vez superado el umbral del salario mínimo se ha resuelto el problema del empleo. En lo que sigue ensayamos posibles respuestas.

El salario mínimo

Cada vez que el funcionamiento del mercado laboral no garantiza la reproducción social de la mano de obra, la que a la vez es premisa de la continuidad del sistema, los gobiernos suelen intervenir fijando un salario nominal mínimo. Bajo este criterio, este salario debiera ser el mínimo necesario para la manutención del trabajador y sus dependientes, pues aunque el gobierno no es capaz de determinar los salarios reales, puede incidir sobre ellos. Esto se logra, obviamente, a través del manejo del salario mínimo nominal, pero también mediante la acción del Estado en el mercado de productos (determinación de subsidios, impuestos, etcétera).

Sin embargo, este objetivo no siempre es el que tiene la primera prioridad. A menudo aparece subordinado a metas de política macroeconómicas, muchas veces en conflicto con la de garantizar un poder adquisitivo suficiente para los trabajadores. En una economía con severa restricción de divisas, la reducción del salario real se presenta generalmente como premisa para ganar competitividad. Asimismo, cuando la inflación acecha y el diagnóstico (de los hacedores de política) es de exceso de demanda, el salario es igualmente el afectado. El resultado es la brecha cada vez mayor entre salario requerido y salario mínimo, lo que genera insatisfacción de necesidades e infraconsumo.

Entonces, lo importante es discutir la relevancia del salario mínimo y del rol que cumple en la fijación de los niveles de salario. En el cuadro 16 se observa que los sueldos y salarios promedio se encuentran siempre por encima de los sueldos y salarios fijados por el gobierno. A partir de esto se pueden plantear tres puntos: 1) los salarios fijados por el gobierno son tan bajos que no influyen en la decisión ni de los empleadores ni de los trabajadores; 2) los salarios promedio esconden diferencias salariales que no permiten ver el rol del salario mínimo, y 3) el salario nominal funciona más bien como un piso salarial o como un nivel de referencia para el pacto de salarios entre empleadores y trabajadores.

Cuadro 16
Lima Metropolitana: Sueldos y salarios, mínimo y promedio
(Precios de 1979) (Intis mensuales)

| Años | Salario mínimo | Sueldo mínimo | Sueldo promedio | Salario promedio |
|------|----------------|---------------|-----------------|------------------|
| 1975 | 15.9 | 15.95 | 68.07 | 34.54 |
| 1976 | 14.7 | 14.69 | 58.53 | 35.29 |
| 1977 | 12.9 | 12.90 | 50.92 | 29.86 |
| 1978 | 9.9 | 9.89 | 43.71 | 26.87 |
| 1979 | 11.1 | 11.03 | 39.93 | 26.91 |
| 1980 | 13.8 | 13.69 | 42.87 | 28.46 |
| 1981 | 11.7 | 11.60 | 43.60 | 27.87 |
| 1982 | 10.8 | 10.73 | 47.05 | 28.25 |
| 1983 | 11.1 | 10.98 | 40.34 | 23.34 |
| 1984 | 8.4 | 8.53 | 37.21 | 20.74 |
| 1985 | 7.5 | 7.49 | 34.29 | 17.38 |
| 1986 | 7.8 | 7.71 | 42.81 | 22.57 |
| 1987 | 8.4 | 8.32 | 44.89 | 25.15 |

Fuente: INE: *Compendio Estadístico 1987.*

Algunos datos adicionales nos pueden ayudar a explicar mejor cada punto. La ENNIV nos muestra el porcentaje de la PEA dependiente con ingresos por debajo del sueldo mínimo vital. En 1986 el porcentaje para el total del país era de 22.5%, y para Lima Metropolitana 14.3%. Estos valores, conjuntamente con las cifras de salarios promedio, dicen de las profundas diferencias entre ingresos percibidos por los trabajadores. De otro lado, es en el área rural donde se concentra el grueso de la población con ingresos por debajo del sueldo mínimo. (De acuerdo a la misma encuesta, el 50.5% de la PEA rural está en este grupo.) Además, los obreros están en situación marcadamente desventajosa frente a los empleados; en Lima Metropolitana el 20.7% de los obreros está en esa situación, y sólo el

9.5% de los empleados. Esto es alarmante si recordamos, además, que, tal como lo indican diversas estimaciones, el sueldo mínimo legal está lejos de ser una remuneración suficiente para acceder a una canasta de subsistencia.

En lo que respecta al tercer punto, tanto los sueldos promedio como los salarios promedio parecen responder a cambios en el sueldo mínimo y salario mínimo respectivamente. Esto es, los valores mínimos fijados por el gobierno funcionan como niveles de referencia; cada vez que éstos aumentan, los contratos salariales se pactan con mayores retribuciones. Al respecto, hemos obtenido pruebas estadísticas por análisis de regresión que respaldan estas afirmaciones. El resultado es que, por ejemplo para los salarios, cada vez que el salario mínimo se incrementa en una unidad, el salario promedio lo hace en 1.68 unidades, y el efecto sobre los sueldos es aún mayor.

$$\begin{array}{rcl}
 W & = & 8.025 + 1.6868 WM \quad R^2 = 0.7922 \\
 & & (6.8335) \quad F = 46.6968 \\
 & & D = 1.7856 \\
 & & n = 13 \\
 S & = & 16.082 + 2.6838 SM \quad R^2 = 0.6042 \\
 & & (94.3958) \quad F = 19.32 \\
 & & D = 0.8800 \\
 & & n = 13
 \end{array}$$

donde: W = salario; WM = salario mínimo; S = sueldo y SM = sueldo mínimo.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la fijación de un determinado monto salarial mínimo incide, de alguna manera, sobre mejoras salariales, pero su efecto en favor de los trabajadores es aún muy limitado. Se requiere no sólo un nivel referencial, sino también un piso salarial más realista, en términos de la capacidad adquisitiva que éste pueda garantizar.

Diferencias salariales y educación

Asociar nivel de educación y nivel de empleo supone, en cierta forma, que todos los trabajadores sean remunerados de acuer-

do a sus productividades, y que la enseñanza actúe como un insumo para el incremento de la productividad de la mano de obra. Ello podría, en parte, explicar los diferenciales de ingresos encontrados a cada nivel de educación.

La ENNIV muestra diferencias en el ingreso medio mensual para cada nivel educativo, en Lima Metropolitana (ver cuadro 17).

Cuadro 17
Ingreso medio mensual por nivel educativo

| Grado de educación | Ingreso medio mensual (Intis) | Índice |
|---------------------|-------------------------------|--------|
| Total | 4,645 | 2.05 |
| Sin nivel o inicial | 2,265 | 1.00 |
| Primaria | 3,644 | 1.61 |
| Secundaria | 3,960 | 1.75 |
| Superior | 7,801 | 3.44 |

Fuente: ENNIV, 1988.

Si tomamos como numerario base el ingreso de los trabajadores sin nivel o con nivel inicial, observamos que adquirir algún nivel de instrucción tiene importancia decisiva. Con sólo tener primaria, los ingresos se elevan en 61%; con secundaria, en 75%.

Esto es explicable si tomamos en cuenta el beneficio más inmediato que da la educación: el conocimiento del idioma -oral y escrito-, requerimiento mínimo de los contratos laborales. Las diferencias en términos de ingresos entre personas con nivel de educación primaria y secundaria, sin embargo, no son significativas. El salto en ingresos se da cuando se accede a niveles de instrucción superior; así, el incremento en ingresos a ese nivel

con respecto al de los que no tienen educación o están a un nivel inicial es de 244%, y, con respecto a los que tienen educación secundaria, es casi de 100%. En definitiva, la educación actúa como una vía de acceso a ocupaciones y también diferenciando ingresos.

Ello explica, en parte, el interés cada vez mayor por acceder a estudios superiores o universitarios. En otros términos, la educación no sólo responde a una búsqueda natural de superación y desarrollo de capacidades, sino que es también un medio para salir de la pobreza.

Sin embargo, como todo bien escaso, la educación implica costos. En primer lugar, el pago de la enseñanza, de los materiales para ella requeridos y la propia manutención durante el tiempo que se estudia. En segundo lugar, el costo de oportunidad de estar estudiando y no recibiendo un flujo de ingresos por trabajo. Esto, en los grupos más pobres, se presenta muchas veces como una disyuntiva, y la decisión es tanto más clara cuanto más inmediatas son las necesidades. Esto significa que no todos están en la capacidad de postergar su ingreso al trabajo para ser contratados más ventajosamente una vez que se haya adquirido cierto grado de calificación. La incidencia de esta variable es, entonces, de más alcance que lo inicialmente esperado.

La consecuencia en términos de política es clara: la inversión pública en educación resultaría altamente beneficiosa como una forma de reducir las desigualdades de ingresos en el largo plazo. Evidentemente, se trata de ampliar el servicio ofreciendo más oportunidades y, fundamentalmente, elevando la calidad.

Mención aparte merecen algunos criterios dudosos o erróneos utilizados a veces en la selección de personal. Cuando los puestos de trabajo no tienen requerimientos muy específicos en términos de calificación, funciona en muchas empresas el "credencialismo" como una vía para ir descartando a los numerosos aspirantes que no poseen credenciales (constancias, certificados de asistencia, diplomas, etc.) de haber o no asistido a diversas actividades académicas.

De otro lado, el nivel de educación, aunque es condicionante del nivel de ingreso, no lo determina. La urgencia de conseguir empleo hace que algunos acepten puestos de trabajo que requieren de una calificación inferior a la que poseen. Se da, pues, una suerte de empleo inadecuado por sobrecalificación.

Diferencias de ingresos, sexo, ocupación específica y edad

Muchos autores sugieren que en el mercado laboral existe una discriminación en perjuicio de las mujeres, ya sea en términos de acceso a empleo o en términos de bajas remuneraciones. Respecto a lo segundo, el cuadro 18, correspondiente a la PEA ocupada por ingresos totales y por trabajo según sexo, parecería mostrar que, efectivamente, en los tramos de bajos ingresos la presencia de la mujer es mayor, revertiéndose esta situación a medida que avanzamos hacia tramos de altos ingresos.

Cuadro 18
PEA ocupada por ingresos totales por trabajo según sexo
(Porcentajes)

| Niveles de ingreso* | 1 9 7 9 | | 1 9 8 2 | |
|---------------------|-----------|----------|-----------|----------|
| | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino |
| 0 | 2.2 | 7.4 | 0.9 | 6.8 |
| 1 | 12.4 | 39.3 | 0.6 | 1.0 |
| 2 | 24.8 | 22.4 | 1.1 | 7.2 |
| 3 | 23.5 | 14.2 | 1.6 | 10.7 |
| 4 | 16.0 | 9.2 | 1.8 | 9.9 |
| 5 | 8.5 | 3.7 | 4.8 | 7.6 |
| 6 | 4.3 | 1.7 | 4.7 | 5.1 |
| 7 | 4.6 | 1.3 | 10.6 | 13.2 |
| 8 | 3.7 | 0.8 | 11.9 | 9.5 |
| 9 | 15.0 | 6.2 | 25.1 | 13.1 |
| 10 | 10.3 | 8.8 | 15.2 | 9.0 |
| 11 | | | 21.7 | 6.9 |

Fuente: Censo Estadístico del Sector Trabajo, 1979, 1982. Como una referencia: el SMV en 1979 estaba aproximadamente en el nivel 2 de ingresos; en 1982, entre los niveles 5 y 6.

* En orden ascendente.

Asimismo, si observamos en el cuadro 19 los datos correspondientes a la PEA por niveles de empleo según sexo, llama la atención la alta proporción del personal femenino en el subempleo por ingresos.

Cuadro 19
PEA por niveles de empleo según sexo, 1980
(Porcentajes)

| Niveles de empleo | Total | Masculino | Femenino |
|-------------------------|-------|-----------|----------|
| Desempleo global | 7.1 | 5.4 | 11.2 |
| Subempleo | 26.0 | 21.7 | 37.8 |
| • Por ingresos | 24.2 | 19.9 | 35.4 |
| • Por tiempo | 1.4 | 1.4 | 1.5 |
| • Por ingresos o tiempo | 0.4 | 0.4 | 0.9 |
| Adecuadamente empleados | 66.9 | 72.9 | 51.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: D.G.E. OTEMO. Abril 1980.

A pesar de ello, es difícil establecer una relación clara e inmediata entre sexo y niveles de ingresos, en tanto que para determinar si existe discriminación es necesario hacer la comparación entre trabajadores con características iguales (en términos de educación, edad, tipo de empleo, etc.), y cuya única diferencia sea el sexo. Desgraciadamente, la información existente no nos permite aislar las otras variables que inciden sobre dicha relación.

Por ejemplo, existe la hipótesis que plantea que las mujeres perciben ingresos menores que los hombres debido a su integración más tardía al mercado de trabajo⁷. En este sentido, la

7. VERDERA, Francisco: Comentarios al trabajo "El empleo en el Perú y la mujer", de Delma del Valle, en Maruja Barrig, editora: *Mujer, trabajo y empleo*. Lima, ADEC, 1985.

variable explicativa de los ingresos sería fundamentalmente la antigüedad en el trabajo. Aunque esta variable es criterio válido sobre todo en el sector público⁸, puede resultar útil tener en cuenta esta observación.

La discriminación parece ser en realidad consecuencia de factores sociales o culturales, y los ingresos diferenciados producto de las categorías de ocupación que demandan mujeres. Históricamente existe una división del trabajo según el sexo: a la mujer se le asigna principalmente el papel de ama de casa y la responsabilidad de las labores del hogar; asimismo, su ubicación en el mercado laboral se concibe en ocupaciones consideradas típicamente femeninas por su carácter auxiliar o complementario (secretarías, costureras, peluqueras, etc.). Si a estas ocupaciones corresponden bajas remuneraciones, entonces la discriminación por sexo se superpone o identifica con discriminación por tipo de ocupación. De otro lado, en buena medida la ubicación en determinadas actividades responde fundamentalmente al bajo nivel de calificación que éstas requieren, y, por eso, la variable explicativa pasa a ser la educación (y no sexo). Habría entonces que analizar más a fondo principalmente dos aspectos: aquel donde se integran las mujeres en el mercado laboral, y el del grado de calificación que ellas poseen con respecto a los varones.

A juzgar por los datos, la presencia de la mujer parece ser siempre significativa en ramas de actividad de bajo nivel de productividad, bajo nivel de capitalización y, por tanto, bajas remuneraciones. Según cifras del Ministerio de Trabajo (DGE), en los años 1980 y 1984 las ramas receptoras más importantes de empleo femenino son servicios, comercio e industria de bienes de consumo.

En lo que respecta al mayor nivel de calificación atribuido a los varones, los únicos datos con que contamos se refieren al nivel de educación (véase el cuadro 20). Si bien tales diferencias

8. VEGA-CENTENO, Máximo; REMENYI, M.A. y PIZARRO, J.: *Salarios y política de salarios en el Perú, 1970-1990* (por publicarse).

todavía se verifican, parecen estarse acortando a lo largo del tiempo. Esto se refleja claramente en los datos que presenta Delma del Valle⁹ al abordar este tema. Lo que sí parece evidente es que desde la secundaria y en la educación técnica, sobre todo, se ofrece a las mujeres capacitación para tareas secundarias o complementarias (secretariado, enfermería, etc.), lo que determina sus posibilidades ulteriores.

Cuadro 20
Lima Metropolitana: Nivel de educación
de la PEA por sexo
(Porcentajes)

| Nivel de educación | 1 9 7 2 | | 1 9 8 4 | |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Sin instrucción | 1.8 | 6.8 | 0.8 | 3.7 |
| Primaria incompleta | 17.1 | 24.2 | 5.9 | 11.2 |
| Primaria completa | 26.3 | 23.1 | 14.0 | 17.0 |
| Secundaria incompleta | 21.9 | 15.5 | 10.6 | 15.7 |
| Secundaria completa | 20.4 | 20.4 | 35.0 | 34.2 |
| Superior incompleta | 6.3 | 6.3 | 9.4 | 7.0 |
| Superior completa | 6.2 | 3.7 | 14.3 | 11.2 |
| Mediana | 7.7 | 5.8 | 12.0 | 11.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social, DGE: Encuesta de Mano de Obra Urbana, 1972. Encuesta de Niveles de Empleo en Lima, 1984.

Si la pregunta es por qué el hombre alcanza un mayor nivel de calificación y la puede utilizar, la respuesta exigiría tocar aspectos fundamentalmente culturales que escapan a nuestro tema. Siendo parcial, es relevante, más bien, preguntarse sobre

9. DEL VALLE, Delma: "El empleo en el Perú y la mujer", en Maruja Barrig, editora: *op. cit.*

los resultados en términos de ingresos, cada vez que el grado de calificación de varones y mujeres se iguale, y persistan las diferencias salariales.

Por lo pronto, ambas variables –ocupación y grado de educación–, más que sexo, podrían estar explicando las diferencias de ingresos.

Más allá de las disparidades en ingresos, otro aspecto que hay que resaltar es la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral como respuesta a la posibilidad de realización profesional y, fundamentalmente, al fuerte deterioro de la capacidad adquisitiva de la unidad familiar en los últimos años. Así, la incorporación de la mano de obra femenina es mayor en períodos de caídas en el salario real. Ello se puede observar en el cuadro 21, que muestra el porcentaje cada vez menor de mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo del hogar, en un país en el que el salario real no deja de caer hace varios años. De otro lado, en tanto que las posibilidades de conseguir empleo en períodos de recesión se reducen, es de esperar que la mujer se integre principalmente a actividades pertenecientes a lo que se ha venido en llamar “sector informal”; actividades que suelen estar caracterizadas por su bajo nivel de capitalización, baja productividad y tipo de trabajo familiar.

Esta hipótesis también se corrobora con los datos. Del mismo cuadro que muestra la PEA femenina por categoría de ocupación, se observa que, en términos relativos, el grado de asalariamiento de la mujer cae entre 1972 y 1986, al tiempo que aumenta correlativamente el porcentaje de mujeres que se incorporan como trabajadoras independientes. De otro lado, en 1981 el empleo femenino representaba el 35% de la PEA informal urbana; en 1986 dicha participación ascendió a 46%¹⁰. La inferencia podría ser que al incorporarse las mujeres en unidades productivas de baja dotación de capital y bajas productividades, los salarios correspondientes sean bajos.

10. PAREDES, Peri: “Crisis, reactivación y empleo femenino”, en *Actualidad Económica*, setiembre 1987.

Cuadro 21
PEA femenina por categoría ocupacional
(Porcentajes)

| | 1972 | 1984 | 1986 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|
| Asalariadas | 45.9 | 46.6 | 39.9 |
| Trabajador independiente | 22.2 | 26.0 | 32.8 |
| Trabajador familiar no remunerado | 3.3 | 5.3 | 9.9 |
| Trabajador del hogar | 26.2 | 19.3 | 14.2 |
| Patrono | 2.4 | 1.5 | 2.5 |
| Practicante | - | 1.3 | 1.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: 1972 y 1984 de Del Valle, Delma: *op. cit.* 1986 de la DGE: Encuesta de Hogares. Lima.

En suma, podemos decir que no existe evidencia clara de que los salarios diferenciados entre varones y mujeres respondan a una discriminación de la mujer en términos de su desempeño en iguales tareas. Esto se da, más bien, en términos de acceso a ocupaciones, debido a una división del trabajo por sexos que responde a razones culturales y sociales muy arraigadas. Otra posible explicación que se suele manejar es la renuencia de los empleadores a contratar mujeres en razón del mayor costo laboral en que incurrirían por el cumplimiento de las normas que regulan el trabajo femenino (obligación de proporcionar asientos, de instalar casas-cuna en los centros de trabajo subsidiadas por los empleadores, jornadas reducidas, indemnizaciones especiales, licencias por maternidad, etcétera).

En lo que toca a la incidencia de la edad como factor de diferenciación, se puede decir que ésta se vincula fundamentalmente con la experiencia en centros de trabajo y con la calificación que se obtiene en la actividad. En la contratación de mano de obra para algunos puestos de trabajo se descarta a los muy

jóvenes por su falta de experiencia, la supuesta baja calificación y los "costos" del aprendizaje; pero en algunos empleos también se prefiere a los jóvenes, dependiendo de la labor a desempeñar o del esfuerzo a realizar. Así, la edad en sí misma parece no ser explicativa de diferencias en ingresos, sino más bien otros atributos que están asociados a ella.

En algunos casos —en la administración pública, fundamentalmente— la edad, asociada a "tiempo de servicios", significa mayor ingreso por las bonificaciones debidas a este concepto.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA E INGRESOS

Una vez adquirida una posición estable, la situación y posibilidades del trabajador varían según la naturaleza de la negociación o renegociación salarial. Del total de ocupados en Lima Metropolitana en 1986, son asalariados el 54.9% (DGE, 1986); sin embargo, no todos laboran en empresas que gozan de negociación colectiva. En 1985, menos de un tercio de los asalariados (24.4%) gozaban de este derecho, mientras que en 1986 la cifra fue mayor (37.4%). La pregunta relevante para nuestro tema es qué significa esto en términos de diferencias salariales. Julio Carrión¹¹ muestra que existen diferencias en ingresos promedios de los obreros que gozan de negociación colectiva y de los que no, pero que éstas no son significativas. El sueldo de un obrero sin negociación colectiva es alrededor del 75% de uno con negociación colectiva; en el caso de los empleados, la diferencia es ligeramente superior: un empleado sin negociación colectiva gana aproximadamente el 70% de lo que percibe uno con negociación colectiva. A julio de 1984, en Lima Metropolitana el promedio de ingresos de obreros y empleados privados según cuenten o no con negociación colectiva es el que se muestra en los cuadros 22 y 23.

11. CARRIÓN, Julio: "Clase obrera y sectores populares: Cuestionando algunos mitos", en *Actualidad Económica*, enero 1986.

Cuadro 22
Ingresos promedio por categoría ocupacional, 1984
(Intis mensuales)

| Categoría ocupacional | Promedio de ingresos |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| Obreros con negociación colectiva | 465,673 |
| Obreros sin negociación colectiva | 347,021 |
| Total obreros privados | 385,867 |
| Empleados con negociación colectiva | 649,956 |
| Empleados sin negociación colectiva | 450,098 |
| Total empleados privados | 520,326 |

Fuente: DGE: Encuesta de Hogares, 1984.

Cuadro 23
Lima Metropolitana: Ingresos de obreros del
sector privado y trabajadores independientes
en relación al salario mínimo vital, julio 1985
(Porcentajes)

| Ingresos | Obreros con negociación colectiva | Obreros sin negociación colectiva | Total obreros privados |
|------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| Menos del SMV | 8.0 | 22.9 | 18.0 |
| Alrededor del SMV | 9.5 | 16.1 | 13.9 |
| Más del SMV (hasta 1 1/2) | 20.2 | 28.8 | 26.0 |
| Más de S/. 350,000 | 62.3 | 32.2 | 42.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: DGE: Encuesta de Hogares, 1984.

Pero si se hace la comparación por tramos de ingreso, la diferencia entre ambos tipos de asalariados es mayor. Los obreros que no gozan de negociación colectiva perciben ingresos por debajo del sueldo mínimo vital y son el 23%, mientras que en esa misma situación están el 8% de los obreros con negociación colectiva. En el tramo superior de ingresos, en cambio, están ubicados el 62.3% de los obreros cuyas empresas tienen negociación colectiva y el 32% de los que no. Ello denota, efectivamente, que la negociación colectiva explica que sea mayor el ingreso; pero aun entre los obreros con negociación colectiva existen marcadas diferencias.

PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO

De acuerdo con Sylos Labini¹², "el empleo precario es aquel que no tiene garantía alguna de estabilidad ni de empleo ni de ingresos, y por lo tanto esos trabajadores no cuentan con perspectivas seguras de mejora". Pero el empleo precario debe entenderse también como el conjunto de malas condiciones de trabajo. Así, la condición de empleado precario se identifica con el carácter eventual del trabajo. Esto no es en sí necesariamente negativo; es cuestión de la naturaleza humana y de restricciones relativas de ingreso. Por otro lado, algunas personas prefieren empleos temporales o a plazo fijo, por laborar con mayor autonomía, por el tipo de tarea y por el tiempo que aceptó laborar. El problema se hace evidente cuando analizamos lo que efectivamente implica ser eventual sin desearlo, y las diversas maneras en que se llega a esta situación.

Previamente, las diversas formas de trabajo precario se extienden desde el trabajo clandestino hasta los contratos a plazo fijo, pasando por la locación de obra y de servicios y el trabajo temporario. De acuerdo a ello, el trabajador precario aparece como un asalariado, como un trabajador por cuenta propia,

12. LABINI, Sylos: *Oligopolio y progreso técnico*. Madrid, Ed. Oikos, 1964.

como el empleado de una empresa subcontratista o como alguien que está frente a dos patrones al mismo tiempo: uno legal y otro real¹³. Por ejemplo, son comunes las agencias de empleo que ubican trabajadores en una y otra empresa por un tiempo determinado e inferior al requerido para adquirir categoría de empleado estable. Lo grave es que esto no sólo se realiza en actividades que por su naturaleza son temporales, sino también en lugares donde los puestos de trabajo y las actividades son total o parcialmente permanentes.

Además, un problema adicional es que el trabajo precario no cuenta con las garantías que, al menos teóricamente, van asociadas al trabajador estable: ingresos seguros, beneficios sociales, canales para demandar mejoras salariales y condiciones de trabajo adecuadas. Las consecuencias, como se puede esperar, son que los trabajadores precarios son víctimas, con más frecuencia, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Si bien en algunos casos la misma naturaleza del proceso productivo requiere de la contratación de trabajadores eventuales, esta práctica es llevada a cabo por los empleadores fundamentalmente para reducir costos y para "garantizar una mayor productividad del trabajador" ante la inseguridad de conservar el empleo.

El trabajador que corre el riesgo de encontrarse desempleado no tiene, lamentablemente, capacidad de exigir mejoras en ingresos y/o condiciones de trabajo, y por lo general debe aceptar las impuestas por el empleador. Lo importante es evitar, en lo inmediato, la desocupación. Lo mismo se puede decir de las modalidades de subcontratación, que se pactan a destajo imponiendo precios por obra. Esto se hace posible, además, porque el empleador suele adelantar capital para la compra de insumos, "amarrando" de esta forma la producción.

13. NEFFA, Julio César: "Condiciones y medio ambiente de trabajo y remuneraciones de los trabajadores precarios", en *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

Pero la precarización no es sólo impuesta a los posibles desempleados. Cuando los ingresos son insuficientes, el empleado puede verse obligado a recurrir a estas modalidades de empleo como una estrategia de sobrevivencia, para complementar ingresos. En otras palabras, logra los ingresos necesarios para su manutención y la de sus dependientes combinando un trabajo estable con uno temporario, o se emplea en varios trabajos temporarios a la vez. De esta forma, las jornadas se hacen excesivamente prolongadas.

Adicionalmente las empresas pueden lograr –y de manera muy fácil– un mayor ritmo e intensificación del trabajo debido a dos elementos, uno subjetivo y otro objetivo¹⁴. El primero se deriva del sentimiento de inseguridad y temor a quedarse sin empleo por bajo rendimiento y a la segmentación del mercado de trabajo. Ésta reserva las tareas más pesadas y menos deseables para los trabajadores mencionados. El segundo se explica por el sistema de remuneración según el rendimiento.

Sin embargo, no por ello las retribuciones al trabajo precario son más altas que las obtenidas por trabajadores permanentes. Si bien el ingreso temporal puede ser mayor que el percibido por un trabajador permanente durante el mismo período, el trabajador precario no recibe los beneficios sociales: sólo obtiene ingresos por los días laborados y, además, no tiene la seguridad de ingresos permanentes o estables.

La extensión de la jornada y la intensificación de esfuerzos en ella, las bajas remuneraciones, la inseguridad de ingresos y las malas condiciones de trabajo, consecuencias, todas ellas, del trabajo precario, constituyen situaciones de violencia en tanto que atentan contra la integridad física y/o mental de los trabajadores y los priva de ingresos legítimamente obtenidos. Esto llega a niveles alarmantes en períodos de recesión y caída de los salarios reales. En nuestro país el salario real viene cayendo hace más de diez años, y ello implica pauperización de la mano de obra y reducción del empleo estable. En 1984, por

14. *Idem.*

ejemplo, en el sector privado, de cada 100 obreros 56 eran eventuales, y de cada 100 empleados lo eran 27. Incluso en el sector público se mantenían trabajadores eventuales, ya que el 9% de los empleados y el 17% de los obreros carecían de seguridad.

Estas cifras podrían estar incluso subestimadas, pues una parte importante del trabajo precario es el trabajo clandestino, por definición no registrado ni controlado y por ello más propicio a la trasgresión de normas y exigencias elementales.

Otra modalidad muy utilizada en el país como mecanismo para generar o completar los ingresos necesarios para la subsistencia es la realización de horas extraordinarias. Este mecanismo es aceptado por empleadores y trabajadores por diversas razones: al primero le permite rebajar costos; al segundo, complementar ingresos. Contratar horas extras significa, para el empleador, prescindir de la contratación de nuevos trabajadores, con lo que se ahorra el pago de nuevos beneficios sociales y reduce los costos de contratación (tiempo empleado en la selección), los costos y riesgos del aprendizaje del nuevo empleado, etc. Para el trabajador, esta práctica significa la posibilidad de completar ingresos, pero a costa de largas, a veces excesivamente largas jornadas.

En nuestro país la ley permite un máximo de siete horas extras diarias; el promedio de horas extras es de seis horas semanales por trabajador. Pero, como todo promedio, esta cifra esconde diferencias: "la proporción de empresas que recurre a la contratación de horas extras varía con el tamaño de las mismas y con el tipo de actividad que realizan [...]. Mientras el 94% de las empresas grandes contratan horas extraordinarias, sólo el 36% de las pequeñas lo hace, y en lo que toca a tipo de actividad, la asociación no es muy clara."¹⁵ Además, existe estrecha relación entre número de turnos que opera en la empresa y las horas extras laboradas, lo que facilita la duplica-

15. VEGA-CENTENO, Máximo: *Tecnología y condiciones de trabajo en la industria peruana*. Lima, Fundación Friedrich Ebert/Pontificia Universidad Católica, 1985, p. 45

ción de turnos sucesivos por parte de los trabajadores ("doble turno"), modalidad que no es precisamente excepcional.

Pedro Galín¹⁶ reporta que en 1974 el 14% de obreros de la industria manufacturera trabajaba más de 48 horas extraordinarias semanales. En 1984, según la Encuesta de Hogares, el 27.1% de obreros de todas las ramas trabajaron más de cincuenta horas semanales, o sea casi duplicaron su jornada.

El ejemplo más claro de jornadas excesivas es el de los choferes que conducen vehículos a lo largo de rutas que cubren largas distancias. Existe evidencia de jornadas de más de veinte horas continuadas¹⁷. Esto explica el gran número de accidentes de carretera debido a que "el chofer se quedó dormido".

En muchos casos, "la duración, la continuidad y la intensidad o la monotonía de las tareas a realizar, generan fatiga o agotamiento del trabajador y, por vía de consecuencia, repercuten sobre el rendimiento de los trabajadores y sobre la frecuencia de los accidentes"¹⁸.

A pesar del gran desgaste físico y mental y del grave riesgo en que se coloca al trabajador (y a las personas que de él dependen), las remuneraciones por hora no son mayores a las obtenidas en las horas normales. Legalmente, el costo de una hora extra debiera ser el de la hora normal más una sobretasa; sin embargo, los empleadores hacen el cálculo sobre el básico, que es inferior a la remuneración total, y muchas veces inclusive aplican tasas menores.

Es claro que si el trabajador acepta estas condiciones es porque lo obliga la urgencia de completar ingresos para la subsistencia familiar. Para ello compromete su bienestar futuro, inmediato y mediato, y afronta riesgos que incluso amenazan su existencia, paradójicamente, para hacerla posible.

16. GALÍN, Pedro: "Las horas extraordinarias en el Perú", en *La jornada extraordinaria en América Latina*. Lima, OIT, 1986.

17. *Idem*.

18. VEGA-CENTENO, Máximo: *Tecnología y condiciones ...*, op. cit., p. 45.

En conclusión, la participación en la actividad económica sea a través de un empleo asalariado o de una actividad independiente, no está abierta a todos ni lo está en las condiciones deseables. Hay insuficiencia de demanda de empleo asalariado, y la población involucrada tiene problemas de ingresos y de condiciones de trabajo. Por otra parte, la población activa que no logra asalariarse y no tiene recursos para establecer una actividad independiente regular, lo hace en forma precaria o primitiva, y por ello afronta aun peores situaciones de ingresos y de condiciones de trabajo

4. Las condiciones de intercambio y las posibilidades de bienestar

HASTA AQUÍ HEMOS VISTO que una persona puede satisfacer sus necesidades sobre la base de la disponibilidad de recursos y de su participación en la obtención o transformación de esos recursos.

En este capítulo abordaremos el problema –*i.e.*, la vigencia de derechos– teniendo en cuenta que los requerimientos de la subsistencia humana son complejos y que es difícil –si no imposible– que cada agente pueda ser autosuficiente. Para acceder al uso de los numerosos bienes y servicios que se necesita, es ineludible recurrir al intercambio. Primero al intercambio directo y, por eso mismo, limitado: el trueque; y, luego, al intercambio de bienes o servicios por dinero y de éste contra toda la variedad de bienes que se necesita.

En rigor, podríamos incluir aquí el intercambio de los servicios del trabajo (recurso inalienable) contra un salario que, aun alienando una parte del fruto, abre la posibilidad de acceso a otros bienes. Lo hemos abordado ya desde el punto de vista de la participación, incluyendo la consideración de los ingresos, de manera que esta vez nos circunscribiremos al intercambio de

bienes. En otras palabras, al análisis del mercado o de los mercados de bienes y servicios.

PRECIOS, INFORMACIÓN Y COSTOS ADICIONALES

Uno de los tópicos más estudiados y controvertidos en Economía es el relativo a la importancia del mercado como mecanismo asignador de los recursos escasos de una sociedad. Suponiendo que existe intercambio generalizado y dinero, los agentes reciben las señales del mercado y determinan la mejor combinación de sus recursos para optimizar una determinada función que refleja sus necesidades y aspiraciones. El funcionamiento del sistema de mercado opera sobre la base de señales, que son los precios de los diversos bienes y servicios. Los precios, en un sistema de competencia perfecta y de agentes múltiples, indican la valoración relativa que la sociedad asigna a los bienes y servicios que se transan. Este modelo teórico asume, además, que tanto los consumidores como las firmas o productores reciben las mismas señales, y las procesan eficiente o completamente. Es pues un mundo en que se ofrecen y demandan bienes y servicios *homogéneos* y, lo más importante, en el que tanto consumidores como firmas poseen *información completa* acerca de ellos.

La consecuencia de no verificarse la información completa para todos sería la existencia de dispersión de precios, lo que a su vez implicaría efectos de distorsión en la asignación de los recursos y un efecto en el ingreso, en el sentido de afectar la capacidad adquisitiva, que podría ser importante dependiendo de la magnitud de la dispersión.

A partir de los años 60 se observa en la literatura económica, particularmente en la anglosajona, una mayor preocupación por estudiar estos problemas. De acuerdo con M. Rothschild¹, la relevancia de éstos se expresa en que:

1. ROTHSCHILD, Michael: "Models of Market Organization with Imperfect Information: A Survey", en *Journal of Political Economy*, vol. 81, 1973, pp. 1,283-1,308.

a. La mayor parte de los problemas de política macroeconómica exige un mejor conocimiento del comportamiento de los mercados *fuera del equilibrio*. Por ejemplo, el desempleo involuntario no ocurre en un mundo en el cual todos los participantes están prevenidos de las consecuencias de todas sus acciones y todos los mercados se ajustan instantáneamente y sin costo. Las condiciones y consecuencias son, sin embargo, otras.

b. La relación entre información incompleta y discriminación en los mercados particulares es directa o positiva, y por lo tanto la *intervención en los mercados* mediante políticas que disminuyen estas distorsiones tendría efectos sociales muy importantes.

En el modelo de competencia perfecta, los agentes reciben los precios como datos, en el sentido que no pueden modificarlos; firmas y consumidores ajustan las cantidades de acuerdo con los precios, para así maximizar su función objetivo. En el caso de los consumidores, la única restricción que enfrentarían es su nivel de ingreso (restricción de presupuesto), pero es difícil admitir que ésa sea en realidad la única.

Una variable muy importante, a la que no se ha prestado mucha atención en la teoría tradicional del consumidor, es el *tiempo*. El consumo de ciertos bienes y servicios exige una inversión en tiempo para el consumo de los mismos; el tiempo es un factor escaso y, por lo tanto, una restricción que también enfrenta el consumidor. En una economía de mercado el tiempo tiene un *costo de oportunidad* que puede ser el salario al que uno accede.

Por lo tanto, el precio efectivo de los bienes y servicios debiera tomar en cuenta este costo de oportunidad², de tal manera que:

$$P = p + c$$

2. MINCER, Jacob: "Market Prices, Opportunity Costs and Income Effects", en Carl F. Christ: *Measurement in Economics. Studies in Mathematical Economics & Econometrics in Memory of Yehuda Grunfeld*. Stanford University Press, 1963.

donde:

- P = Precio efectivo.
- p = Precio de compra.
- c = Costo de oportunidad.

Para el consumidor, el costo de adquirir un bien que no es inmediata o fácilmente accesible es superior o más caro de lo que aparentemente se reconoce. Son costos (cargas) reales, aunque pocas veces contabilizados.

La existencia de dispersión de precios es una *falla del mercado* debida a la imperfecta información; y cuanto mayor sea esta dispersión, mayor será la necesidad de obtener información acerca de los precios vigentes. Si consideramos que el tiempo es un factor escaso y que, por lo tanto, tiene un costo de oportunidad muy alto, el consumidor incurrirá en él para disminuir los eventuales mayores costos en que incurriría al consumir un determinado bien, con base en mala o incompleta información.

Por otra parte, existen otros costos—monetarios pero indirectos— que modifican el nivel efectivo y la estructura de precios. Ese es el caso del costo del transporte o del desplazamiento cuando la distribución territorial es dispersa, la comunicación no es fluida y los medios o servicios para afrontarla no son eficientes o igualmente accesibles. Ese es también el caso de la asociación forzada de un gasto necesario o urgente con otro que no lo es o lo es menos, caso al que recurren los comerciantes para aumentar sus ventas. El precio efectivo resulta pues aumentado por estos costos adicionales, y no uniformemente, sino en forma que resulta discriminatoria. El precio efectivo será en realidad:

$$P = p + c + t + x$$

donde t son los costos imputables al transporte y x los adicionales, más o menos arbitrarios u ocasionales.

La situación de la población con respecto a un mercado con precios no uniformes está relacionada con el nivel y origen de los ingresos, la distribución territorial de la oferta y la capaci-

dad para obtener y procesar la información. Asimismo, afecta la posibilidad de satisfacer, en forma balanceada, un conjunto complejo de requerimientos.

Esos requerimientos, con un grado de detalle, son presentados en el cuadro 24, que contiene información para Lima Metropolitana³. Sin ser exhaustiva ni universalmente valedera (para toda persona en Lima), esta relación de rubros nos presenta el conjunto de bienes que normalmente consume una familia. Es la célebre "canasta" de consumo que está referida a tres estratos de riqueza de la población.

Si no hubiesen restricciones de ingreso tanto en lo que toca a la lista de *items* como a la importancia relativa de cada uno en el gasto total, esta canasta reflejaría una satisfacción completa de necesidades. Sin embargo, lo que ocurre habitualmente es que el ingreso constituye restricción, y entonces se reduce la lista (se eliminan consumos) o se reducen cantidades—*i.e.*, se incurre en una solución incompleta o inadecuada de necesidades—.

Si el gasto en cada bien resulta del producto de la cantidad consumida por su precio, aparece la importancia del precio y el interés de evitar toda distorsión que lo eleve y, más todavía, que lo eleve en forma diferente para grupos o categorías sociales. Esto ocurre si se trata de bienes homogéneos en cuanto a calidad, y, sin embargo, es también posible (si es que no general) que existan, e incluso se disimulen o escondan, diferencias en la calidad. Esto es, diferencias en los atributos de los bienes para satisfacer necesidades.

Los bienes y servicios a que nos estamos refiriendo se ofrecen en medio de una dispersión que no siempre elimina distancias, pero que muchas veces, al reducirla, introduce distorsiones, sea en términos de calidad o de precio. Por lo mismo, es necesario que el consumidor posea la información necesaria o tenga acceso a ella y que tenga capacidad de discernir sobre el mensaje

3. Por la necesidad de aligerar el texto, presentamos el cuadro a un primer nivel de agregación. Por ejemplo el rubro "pan y cereales" involucra en realidad a otros *items*, como avena, arroz, trigo, pan, etc. Lo mismo ocurre con los demás.

Cuadro 24
Lima Metropolitana: Conjunto de bienes de consumo
(Proporción del gasto)

| | Promedio | Canasta I | Canasta II | Canasta III |
|--|----------|--------------|---------------|----------------|
| 1. Alimentos, bebidas y tabaco | 38.09 | 45.75 | 38.75 | 30.27 |
| 1.1 Alimentos | 36.33 | 44.39 | 36.73 | 28.31 |
| Pan y cereales | 6.77 | 9.88 | 6.33 | 3.96 |
| Carnes y preparados de carnes | 9.45 | 9.88 | 10.40 | 8.24 |
| Pescados y mariscos | 1.58 | 2.01 | 1.57 | 1.15 |
| Leche, quesos y huevos | 4.54 | 5.07 | 4.66 | 4.04 |
| Grasas y aceites comestibles | 2.02 | 2.50 | 2.00 | 1.57 |
| Hortalizas y legumbres frescas | 2.91 | 3.87 | 2.86 | 1.99 |
| Frutas | 2.73 | 2.75 | 2.86 | 2.74 |
| Leguminosas y derivados | 0.86 | 1.13 | 0.83 | 0.62 |
| Tubérculos y raíces | 1.95 | 3.01 | 1.76 | 1.00 |
| Azúcar | 1.07 | 1.53 | 1.03 | 0.61 |
| Café, té y cacao | 1.04 | 1.24 | 1.07 | 0.92 |
| Otros productos alimenticios | 1.41 | 1.52 | 1.36 | 1.47 |
| 1.2 Bebidas no alcohólicas | 0.38 | 0.31 | 0.41 | 0.38 |
| 1.3 Bebidas alcohólicas | 0.56 | 0.50 | 0.73 | 0.47 |
| 1.4 Tabaco | 0.82 | 0.56 | 0.88 | 1.11 |
| 2. Vestido y calzado | 7.33 | 6.70 | 7.90 | 7.65 |
| 2.1 Telas y prendas de vestir | 5.16 | 4.24 | 5.63 | 5.87 |
| Telas, art. de conf. y tej. y vest. | 5.15 | 4.24 | 5.63 | 5.87 |
| Reparación de ropa | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 2.2 Calzado y rep. de calzado | 2.17 | 2.46 | 2.27 | 1.78 |
| Calzado | 2.03 | 2.30 | 2.11 | 1.65 |
| Reparación de calzado | 0.14 | 0.16 | 0.16 | 0.13 |
| 3. Alquiler de viv., comb., electr. | 15.57 | 13.53 | 15.65 | 19.34 |
| 3.1 Alquiler, conserv. y consumo de agua | 12.35 | 8.96 | 12.70 | 17.23 |
| Alquil. y conservac. de la viv. | 11.86 | 8.36 | 12.24 | 16.78 |
| Consumo de agua | 0.49 | 0.60 | 0.46 | 0.45 |
| 3.2 Energía eléctrica y combust. | 3.22 | 4.57 | 2.95 | 2.11 |
| Energía eléctrica | 0.91 | 0.82 | 0.88 | 1.12 |
| Combustibles | 2.31 | 3.75 | 2.07 | 0.99 |
| 4. Muebles, enser. y mantenimiento | 6.98 | 5.93 | 7.07 | 8.25 |
| 4.1 Muebles, accesorios fijos y rep. | 1.20 | 0.78 | 1.67 | 1.16 |
| Muebles y equipo del hogar | 1.12 | 0.78 | 1.57 | 1.05 |
| Repar. de muebles y cubiertos | 0.08 | 0.00 | 0.10 | 0.11 |
| 4.2 Tejidos para el hogar y otros | 0.37 | 0.35 | 0.41 | 0.35 |

Continúa →

Cuadro 24 (Continuación)

| | Promedio | Canasta I | Canasta II | Canasta III |
|---------------------------------------|----------|--------------|---------------|----------------|
| 4.3 Aparatos domésticos y reparación | 1.48 | 1.67 | 1.49 | 1.34 |
| Aparatos domésticos | 1.35 | 1.61 | 1.43 | 1.05 |
| Reparación de aparatos domést. | 0.13 | 0.06 | 0.06 | 0.30 |
| 4.4 Vajilla, utensilios domésticos | 0.23 | 0.19 | 0.22 | 0.30 |
| 5. Mantenimiento del hogar | 2.59 | 2.78 | 2.33 | 2.51 |
| 5.1 Cuidado del hogar | 2.14 | 2.58 | 1.95 | 1.61 |
| 5.2 Lavado y mantenimiento | 0.45 | 0.20 | 0.38 | 0.90 |
| 6. Servicio doméstico | 1.11 | 0.16 | 0.95 | 2.59 |
| 6.1 Servicio doméstico | 1.11 | 0.16 | 0.95 | 2.59 |
| 6.2 Empleados para otros servicios | 0.08 | 0.00 | 0.07 | 0.17 |
| 7. Cuidado, cons. de la salud y ser. | 2.64 | 2.16 | 2.40 | 3.80 |
| 7.1 Productos medicinales y farmac. | 1.28 | 1.27 | 1.23 | 1.45 |
| 7.2 Aparatos y equipos terapéuticos | 0.17 | 0.08 | 0.11 | 0.40 |
| 7.3 Servicios médicos y similares | 0.74 | 0.57 | 0.74 | 0.96 |
| 7.4 Gastos por hospitalización | 0.39 | 0.23 | 0.26 | 0.87 |
| 7.5 Seguro contra acciden. y enfer. | 0.06 | 0.00 | 0.06 | 0.12 |
| 8. Transportes y comunicaciones | 9.83 | 7.67 | 7.84 | 9.06 |
| 8.1 Equipos para el transp. pers. | 0.67 | 0.40 | 0.66 | 1.00 |
| 8.2 Gastos por utilización de vehíc. | 2.82 | 0.11 | 0.48 | 2.89 |
| 8.3 Servicio de transporte | 5.64 | 6.89 | 5.98 | 3.93 |
| 8.4 Comunicaciones | 0.70 | 0.27 | 0.71 | 1.25 |
| 9. Esparc., divers., serv. culturales | 7.40 | 5.94 | 8.05 | 9.11 |
| 9.1 Equipos, accesorios y reparac. | 2.16 | 1.91 | 2.58 | 2.11 |
| Equipos y accesorios | 2.01 | 1.76 | 2.33 | 1.97 |
| Servicios de reparación | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.14 |
| 9.2 Servicio de esparcimientos | 1.25 | 0.83 | 1.23 | 2.12 |
| 9.3 Libros, periódicos y revistas | 1.30 | 1.01 | 1.43 | 1.57 |
| 9.4 Servicio de enseñanza | 2.69 | 2.19 | 2.81 | 3.31 |
| 10. Otros bienes y servicios | 12.16 | 12.32 | 12.35 | 12.51 |
| 10.1 Cuidados y efectos personales | 2.36 | 2.20 | 2.54 | 2.50 |
| Cuidados y efectos personales | 1.93 | 1.87 | 2.08 | 1.84 |
| Servicio de cuidado personal | 0.43 | 0.33 | 0.45 | 0.66 |
| 10.2 Otros artículos no especificados | 0.24 | 0.18 | 0.23 | 0.35 |
| 10.3 Alimentos y beb. fuera del hogar | 8.91 | 9.43 | 9.00 | 8.69 |
| Alimentos y beb. fuera del hogar | 8.69 | 9.34 | 8.82 | 8.30 |
| Gastos por servicios en hoteles | 0.22 | 0.09 | 0.18 | 0.39 |
| 10.4 Servicios financieros | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 10.5 Otros servicios no especificados | 0.64 | 0.51 | 0.58 | 0.96 |

Fuente: INE.

que esa información le proporciona; es necesario, también, que la estructura de distribución de información en la sociedad sea eficaz y equitativa.

En efecto, la localización específica o la distribución geográfica de los centros de oferta (venta) de bienes y servicios se aproxima, en alguna medida y en algunos casos, a la demanda (compradores potenciales) y se distribuye en las áreas de residencia y de trabajo; en otros casos más bien se concentra. El primero es el caso de artículos de consumo frecuente y venta al por menor; el segundo, el de bienes durables de uso menos común (es el caso de muchos servicios como los de salud, e incluso de educación). Ahora bien: la distribución de artículos corrientes y aun durables o especializados es habitualmente resuelta por comerciantes privados y alcanza ámbitos muy amplios, aunque no los cubre en forma equivalente a la respuesta posible (ingresos) de los grupos humanos a que se atiende. Tiendas, bodegas y mercados están muy desigualmente distribuidos en las ciudades y muy dispersa y precariamente en las áreas rurales. En lo que toca a los servicios, lo notable, además de su insuficiente cobertura en términos de promedio, es su concentración en las áreas urbanas, y, dentro de éstas, en las áreas de medianos o altos ingresos.

En lo que se refiere a la adquisición de artículos de uso corriente, bienes no durables y semidurables, sobre todo, debemos mencionar los problemas del diferente *precio efectivo*, *frecuencia* y *cantidades* de bienes que los compradores adquieren y la diferente *calidad* de los productos que los comerciantes ofrecen.

Tal como hemos mencionado antes, la dispersión de precios enfrenta al consumidor con el riesgo de adquirir, por apresuramiento, urgencia o falta de información⁴, un bien a precio mayor.

4. En pleno proceso de redacción de este trabajo, una persona muy resfriada nos manifestó haber adquirido una tira de Desenfriol (cuatro pastillas) en una farmacia por I/.300; poco después, como todavía necesitaba la medicación, al pasar por una bodega del barrio solicitó el mismo producto y pagó I/.200; finalmente se enteró de que en otra farmacia costaba I/.180.

Lo deseable es que el consumidor se informe, para lo cual debe dedicar tiempo (reconocer e indagar en los centros de expendio) o recurrir a centros o medios de información, corrientes o especializados.

Buscar información, sin embargo, implica un costo de oportunidad (el tiempo que se deja de percibir un ingreso o realizar otra tarea), como hemos mencionado antes. Alternativamente, se deberá consultar con personas o entidades competentes, adquirir y confiar en los medios de comunicación corriente, ya que en el país no existen asociaciones de "defensa del consumidor" que cumplan esas funciones (publicación de revistas especializadas).

Se puede decir, en definitiva, que si el consumidor quiere evitar pagar precios más altos debe *comprar* información, ya que cualquier forma de procurársela implica gastos o renuncia a ingresos. Por otra parte, es claro que el costo de oportunidad por buscar información es más alto cuando los ingresos probables son también altos (es el caso de los ricos), pero el volumen de compras hace que, en definitiva, la *ganancia* (menores precios por más cantidad) sea superior a la que puede alcanzar una persona de menores recursos. Por esta razón, los ricos son más dados a informarse bien antes de tomar una decisión.

Otro elemento a tener en cuenta es la urgencia de unos y otros. Hay quienes pueden esperar, acumular, comparar la información: son los que pueden prever o programar sus gastos; y hay otros que, en medio de estrechez de ingresos, no tienen esa posibilidad (no tienen *stock* mínimo) o deben afrontar necesidades que surgen súbitamente y para las cuales carecen de recursos previstos (enfermedad). La urgencia perturba en estos casos, y hace prescindir del uso de la información. Desde este punto de vista, por tanto, el precio efectivo puede resultar mayor para los pobres, pero aun en el caso de que así no fuera, la ganancia o menor gasto total es mayor para los ricos.

Otros problemas, a propósito del precio efectivo, son los que se derivan de la modalidad o volumen de compras y de ciertas prácticas comerciales. El pobre "vive al día", es decir, realiza única o mayormente las compras de lo que va a consumir

inmediatamente e, incluso, en las cantidades que su liquidez le permite. Su modalidad típica es, entonces, la de compra al "menudeo", la cual supone, en principio, compra por unidades, aun cuando en muchos casos compra sólo fracciones de unidad. Es así como se compra 1/4 de kilo de azúcar, una taza de aceite, 200 intis de fideos ó 100 gramos de otra cosa, lo que implica arbitrariedad o imprecisión en la medida y una clara elevación del precio. Es obvio que la fracción de litro (una botella) que representa la taza resulta siempre menor que la correspondiente fracción del precio. La facilidad que otorga el comerciante resuelve una imposibilidad inmediata, pero implica que, en definitiva, el pobre pague un precio mayor.

Además, el pobre realiza típicamente sus compras habituales en tiendas pequeñas o muy pequeñas y en los mercados o "paraditas" de barrio, cuyos costos son más altos debido al pequeño volumen de sus operaciones, a sus precarias o deficientes instalaciones para la conservación y mantenimiento de la mercadería e incluso a lo limitado de su capital de operación. Sus precios son por esto más elevados que los de un establecimiento mayor, mejor equipado y abastecido⁵. Hay que añadir, sin embargo, que esos comerciantes minoristas, en razón de su accesibilidad (cercanía) y de las relaciones informales que permiten otorgar crédito (vender al fiado), tienen al mismo tiempo cierta facilidad para elevar los precios u obligar al comprador a adquirir otros bienes. Es conocida la expresión o condición de que "ese producto no sale solo", o "llévelo nomás, lo paga más tarde". Por una u otra razón, el incremento de precio, esta vez por el factor x , es mayor para los pobres.

La población de mayores recursos, en cambio, se abastece en establecimientos que tienen otras características, que podemos resumir en las del supermercado o la tienda de departamentos.

5. Observaciones similares se encuentran, para el caso del noreste del Brasil, en MUSGROVE, F. y GALINDO, O.: "Do the Poor Pay Moore? Retail Food Prices in Northeast Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 37, N^o 1, 1988, pp. 91-109.

Allí los precios son fijos, están publicados y las cantidades son estándar; el abastecimiento es regular y, si bien no funcionan ni el crédito informal ni el "regateo", se pueden utilizar los servicios bancarios, es decir, cheques y tarjetas de crédito. Este estrato de la población puede también recurrir a distribuidores mayoristas e incluso directamente a productores, con la consiguiente economía. Esta vez los factores adicionales son mínimos, y se puede comprender por qué la dispersión de *precios efectivos* es desfavorable para los más pobres.

El otro aspecto que habíamos mencionado es el de la calidad de los bienes y servicios, ofrecidos y adquiridos.

Un mercado unificado podría ser garantía de uniformidad de calidad, pero no lo puede ser un mercado segmentado. Es más: si la restricción de ingresos es fuerte, como lo es para una alta proporción de la población (40% según la Encuesta de Niveles de Vida), existe la tendencia a privilegiar la consideración de precios (gasto) con respecto a la de satisfacción eficiente de necesidades (calidad o atributos del producto). Por parte de los productores, el interés de ofrecer un producto barato o a un precio practicable para el segmento de la demanda que atienden, les hace disminuir calidad, sea por los insumos utilizados, por la imperfección de los métodos o procesos productivos o, simplemente, por la no observancia de normas técnicas establecidas a partir de requisitos sanitarios, de seguridad u otros.

La distribución espacial de los centros de distribución tiende, por lo que acabamos de ver, a discriminar también en términos de calidad. En el caso de productos alimentarios el efecto adverso atañe a la nutrición o el riesgo de enfermedad y, en el de otros, a la duración y eficiencia del servicio (vestuario, enseres, mobiliario) que, a la larga, implica mayor frecuencia de reemplazo. Un calzado de buen material y buena confección cuesta más pero dura mucho más que uno de materiales o confección inferiores.

Tal como hemos señalado desde el comienzo de esta sección, la información y la forma como se la procesa es fundamental; ahora podemos añadir que lo es tanto a propósito de los precios

como de los atributos o calidad de los bienes. En otras palabras, el carácter de la información requerida es más complejo y las materias a discernir más delicadas. Por lo mismo, debemos referirnos a la capacidad que tiene la población para desarrollarla, a los esfuerzos que debe realizar y a las ocasiones que tiene para ello. En realidad no existe ninguna modalidad formal para capacitar compradores, como sí existe en el caso de vendedores. Lo que se reconoce como apoyo y fuente de solvencia es la experiencia, la misma que no es uniforme ni necesariamente positiva. Lo que se observa es más bien que la educación adquirida incluye la capacidad de recepción completa de la información y cultiva el hábito de discernimiento; y, por eso, es un elemento que influye en el comportamiento. Además, la información que se ofrece está destinada, de hecho, a personas con algún nivel de educación, y muchas veces (p.e., la publicidad) utiliza la educación y la valoración social que recibe para inducir ciertas decisiones.

Es posible, pues, admitir un vínculo entre el nivel de educación y el patrón de gasto de los hogares (volumen y composición), tal como se ha admitido que existe entre aquél y el nivel de ingresos⁶. Todavía más: se puede postular una relación múltiple entre nivel de ingresos, nivel educativo y estructura del consumo. Es esperable que las familias de mayores ingresos gasten más en educación y logren mayores niveles formales y mejor educación. Asimismo, que destinen mayores recursos para transporte y comunicaciones que los hogares de bajos ingresos. Ese mayor gasto les permite reducirlo, en otros bienes, sin disminuir calidad ni cantidad, sencillamente porque tienen acceso y capacidad de procesar o utilizar la información. Pueden comprar esos bienes en condiciones más ventajosas. En definitiva, la educación condicionada por el nivel y la estabilidad de ingresos es a su vez condición para enfrentar la dispersión de precios y las diferencias de calidad.

6. GLEWWE, P.: "The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86". *World Bank, LSMS, Working Paper, N° 42, Washington, 1988.*

Un caso muy ilustrativo es el de Lima. De acuerdo con la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de Lima Metropolitana 1985-1986 (ENAPROM II), en el rubro alimentos y bebidas los estratos de ingresos altos (I y II) gastan un 37.8% y 39.2% de sus ingresos respectivamente, mientras que los estratos IV y V gastan un 52.6% y 56% en los mismos rubros. En lo que toca a transportes y comunicaciones, esparcimiento y servicios de cultura, las familias de altos ingresos gastan el 12.1% y el 8.7%, ó el 9.7% y el 8.5%, mientras que los hogares de bajos ingresos gastan en los mencionados rubros un 7.7% y 6.7% ó un 6.8% y 5.7%, respectivamente. Es decir, se trata de un gasto proporcional y absolutamente menor.

Si cruzamos estos datos con el nivel de educación del jefe del hogar, la evidencia se confirma, a juzgar por la información del cuadro 25. En el estrato I, con nivel de educación superior, gastan en transportes y comunicaciones un 13.9%, y en esparcimiento y cultura un 8.7%; mientras que el estrato II, con nivel de educación también superior, gasta un 10% y un 9.3% en los mismos rubros. El estrato IV gasta un 6.9% en transporte y comunicaciones y un 7.9% en esparcimiento y cultura, mientras que el estrato V gasta un 7.7% en transporte y un 9.7% en esparcimiento.

En estas condiciones, una mayor participación de los gastos en educación sobre el total de gastos de gobierno sería muy importante por la transparencia que puede adquirir en los mercados para los consumidores. En otras palabras, que el esfuerzo del Estado compense o equilibre las deficiencias de información y, sobre todo, de capacidad de las personas para procesarlas.

El esfuerzo complementario que se necesita es, sin duda, el que pueda asegurar una distribución adecuada, en cantidad, regularidad y calidad, para los barrios de concentración de la población de menores ingresos. Esto quiere decir que deben existir "mercados del pueblo" ofreciendo los productos esenciales allí donde está el pueblo.

Cuadro 25
Estructura porcentual del gasto de los hogares por grupos de gastos,
según estratos y nivel de educación del jefe de hogar

| Estratos y nivel de educación | Total | Grupos de gastos | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|------------------|-------------------|----------|-------------------|---------------|------------------------|---------|---------|
| | | Alimentos* | Vestido y calzado | Vivienda | Muebles y enseres | Salud y Salud | Transportes y comunic. | Esparc. | Otros** |
| Total | 100.0 | 46.9 | 11.9 | 8.9 | 6.3 | 3.9 | 8.6 | 7.3 | 6.2 |
| Estrato I | 100.0 | 37.9 | 12.2 | 10.8 | 7.6 | 4.6 | 12.0 | 8.7 | 6.2 |
| Sin nivel o inicial | 100.0 | 55.7 | 16.3 | 8.4 | 2.4 | 0.3 | 4.5 | 7.7 | 4.7 |
| Primaria | 100.0 | 44.2 | 10.6 | 7.4 | 9.2 | 4.5 | 8.4 | 10.4 | 5.3 |
| Secundaria | 100.0 | 38.8 | 13.5 | 10.0 | 7.4 | 5.0 | 10.3 | 8.3 | 6.7 |
| Superior | 100.0 | 36.0 | 11.7 | 12.1 | 7.4 | 4.3 | 13.9 | 8.6 | 6.0 |
| Estrato II | 100.0 | 39.2 | 13.0 | 9.7 | 7.8 | 4.9 | 9.7 | 8.5 | 7.2 |
| Sin nivel o inicial | 100.0 | 36.5 | 15.9 | 16.9 | 8.1 | 3.6 | 5.0 | 5.6 | 8.4 |
| Primaria | 100.0 | 43.9 | 12.3 | 12.4 | 6.7 | 5.0 | 7.6 | 7.4 | 6.7 |
| Secundaria | 100.0 | 41.4 | 13.1 | 7.9 | 8.1 | 4.6 | 10.0 | 8.0 | 6.9 |
| Superior | 100.0 | 36.2 | 13.0 | 10.0 | 8.0 | 5.6 | 10.4 | 9.3 | 7.5 |
| Estrato III | 100.0 | 44.8 | 13.0 | 8.0 | 6.9 | 3.9 | 9.1 | 7.7 | 6.6 |
| Sin nivel o inicial | 100.0 | 54.9 | 14.0 | 9.6 | 5.5 | 1.6 | 6.2 | 2.0 | 6.2 |
| Primaria | 100.0 | 50.2 | 13.2 | 7.0 | 6.8 | 3.1 | 8.6 | 5.6 | 5.5 |
| Secundaria | 100.0 | 44.2 | 13.4 | 8.2 | 6.3 | 4.3 | 8.6 | 7.7 | 7.3 |
| Superior | 100.0 | 40.7 | 12.3 | 8.8 | 7.9 | 4.0 | 10.1 | 9.5 | 6.7 |
| Estrato IV | 100.0 | 52.7 | 11.5 | 7.9 | 5.2 | 3.2 | 7.1 | 6.7 | 5.7 |
| Sin nivel o inicial | 100.0 | 51.2 | 13.0 | 10.4 | 2.9 | 1.7 | 6.9 | 2.3 | 11.6 |
| Primaria | 100.0 | 54.5 | 11.0 | 7.6 | 4.7 | 3.5 | 7.0 | 6.7 | 5.0 |
| Secundaria | 100.0 | 52.3 | 11.7 | 8.3 | 5.4 | 3.0 | 7.1 | 6.3 | 5.9 |
| Superior | 100.0 | 49.7 | 12.1 | 7.4 | 6.0 | 3.5 | 6.9 | 7.9 | 6.5 |
| Estrato V | 100.0 | 56.0 | 9.8 | 8.9 | 4.8 | 3.2 | 6.7 | 5.3 | 5.3 |
| Sin nivel o inicial | 100.0 | 53.7 | 10.2 | 8.0 | 3.9 | 4.8 | 8.6 | 6.6 | 4.2 |
| Primaria | 100.0 | 57.1 | 9.9 | 9.2 | 4.7 | 3.1 | 6.7 | 4.9 | 5.2 |
| Secundaria | 100.0 | 56.2 | 10.2 | 8.3 | 4.9 | 2.7 | 6.5 | 5.1 | 5.3 |
| Superior | 100.0 | 48.3 | 10.1 | 7.4 | 5.2 | 5.5 | 7.7 | 9.7 | 5.9 |

* Incluye consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar.
 ** Incluye tabaco.
 Fuente: ENAPROM II.

EL ESTADO, LOS PRECIOS Y EL MERCADO

En cualquier economía es relevante analizar el papel que juega el Estado en el funcionamiento del mercado. En una sociedad subdesarrollada, es importante analizar si la acción del Estado tiene efectos no desdeñables sobre la redistribución de ingresos (por ejemplo la distribución de la carga tributaria) o sobre la eficiencia del sistema económico (mediante políticas que eliminan o que introducen distorsiones en los mercados).

Si bien el dilema se presenta a corto plazo en una perspectiva de largo plazo, los instrumentos de política económica influyen en la expansión de las posibilidades de producción de la sociedad y podrían hacer que la sociedad aumente su grado de eficiencia y equidad simultáneamente. En este sentido, una estructura tributaria progresiva y una asignación del gasto de gobierno hacia sectores que impliquen un aumento en el nivel y la calidad de vida de los agentes económicos tendría indudables efectos sobre el nivel de la productividad, las estructuras y el buen funcionamiento del mercado, y, por lo mismo, de mayor beneficio para los consumidores.

En realidad, éste es el marco de análisis más adecuado para analizar el desempeño y el rol del Estado en una economía de mercado, esto es, juzgar su actuación en términos de estas dos variables: eficiencia y equidad. Por eso examinaremos desde esta perspectiva la política tributaria, la del gasto público, así como su incidencia.

Estructura e incidencia tributaria

La actual estructura tributaria peruana está compuesta por cinco tipos de impuestos: a) el impuesto a la renta sobre personas naturales y jurídicas; b) el impuesto al patrimonio; c) los impuestos a las importaciones; d) los impuestos a las exportaciones, y e) los impuestos a la producción y el consumo.

Estos cinco impuestos buscan lograr tres objetivos: 1) aumentar la recaudación tributaria de tal manera que el Estado

pueda financiar su gasto; 2) redistribuir ingresos, y 3) mejorar la asignación de los recursos.

De acuerdo con el cuadro 26, esta estructura tributaria, como porcentaje del PIB, indica que el impuesto a la renta ha perdido importancia relativa en la estructura tributaria y, por otro lado, que los impuestos a la producción y el consumo han aumentado su participación en los ingresos fiscales (en 1970 eran un 38% y en 1987 son un 52% de los ingresos tributarios). Todo esto ha ocurrido en el marco de una caída en la recaudación fiscal que se puede explicar, entre otras causas, por la inflación, la disminución de la base imponible de los principales impuestos y la proliferación de incentivos (exención o reducciones) tributarios.

Con respecto a lo equitativo de la tributación, un estudio relativamente reciente del Fondo Monetario Internacional⁷ que analiza el sistema tributario peruano, distingue dos aspectos en la equidad: la equidad horizontal y la vertical. Respecto a la *equidad horizontal*, las personas que tienen igual capacidad de pago deben recibir idéntico tratamiento (la similar capacidad de pago se refiere a la igualdad de rentas y de patrimonio). Si se elige al consumo como medida de la capacidad de pago, entonces se debe exigir que paguen un impuesto al consumo, el que puede tomar la forma de impuesto directo al consumo (al gasto de consumo), de impuesto sobre el valor agregado de tasa única, o de un impuesto general a las ventas a nivel minorista. La misma misión afirma que si estos impuestos se aplicasen sobre bases distintas, las que pueden aparecer por las exenciones y/o deducciones, la renta imponible cambiaría; enfatiza que por efecto de los numerosos incentivos tributarios y exenciones que se han dado respecto al impuesto a la renta, al impuesto general a las ventas y a los derechos de importación, la base imponible se ha reducido y,

7. FMI: "Perú: Estudio del sistema tributario y de su administración", vol. I. Preparado por Milka Casanegra de Jantscher y otros. Departamento de Finanzas Públicas, 31 de enero de 1985.

Cuadro 26
Ingresos corrientes del gobierno central
(Como % del PIB)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos tributarios | 13.92 | 13.41 | 13.27 | 13.02 | 13.33 | 14.59 | 13.34 | 13.71 | 15.29 | 16.95 | 20.56 | 17.37 | 17.12 | 13.90 | 14.68 | 16.93 | 14.80 | 11.31 |
| 1. Impuesto a la renta | 4.87 | 3.45 | 3.33 | 4.11 | 4.54 | 4.39 | 3.01 | 2.84 | 3.76 | 5.99 | 3.56 | 3.39 | 2.47 | 2.42 | 2.18 | 3.33 | 2.22 | |
| - Único a la renta | 4.16 | 2.70 | 2.65 | 3.40 | 3.83 | 2.91 | 2.37 | 2.27 | 1.95 | 3.12 | 5.29 | 2.78 | 2.61 | 1.68 | 1.59 | 1.64 | 3.29 | 2.21 |
| • Personas naturales | 0.62 | 0.71 | 0.72 | 0.87 | 1.01 | 0.91 | 0.78 | 0.57 | 0.53 | 0.38 | 0.32 | 0.48 | 0.24 | - | - | - | - | - |
| • Personas jurídicas | 3.57 | 1.98 | 1.93 | 2.53 | 2.82 | 2.00 | 1.61 | 1.71 | 1.42 | 2.74 | 4.97 | 2.30 | 2.37 | - | - | - | - | - |
| - Remuneraciones | 0.46 | 0.47 | 0.48 | 0.59 | 0.61 | 0.62 | 0.52 | 0.47 | 0.53 | 0.54 | 0.68 | 0.76 | 0.77 | 0.5 | 0.83 | 0.53 | 0.04 | 0.02 |
| - Otros | 0.21 | 0.29 | 0.20 | 0.13 | 0.11 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 0.06 | 0.10 | 0.02 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.00 |
| 2. Impuestos al patrimonio | 0.64 | 0.76 | 0.74 | 0.70 | 0.77 | 0.71 | 0.65 | 0.85 | 0.65 | 0.57 | 0.66 | 0.72 | 0.68 | 0.51 | 0.48 | 0.42 | 0.70 | 0.47 |
| - Patrimonio empresarial | 0.36 | 0.31 | 0.34 | 0.31 | 0.39 | 0.33 | 0.30 | 0.57 | 0.35 | 0.38 | 0.46 | 0.54 | 0.50 | 0.38 | 0.36 | 0.40 | 0.70 | 0.47 |
| - Alcabala | 0.28 | 0.26 | 0.24 | 0.24 | 0.24 | 0.24 | 0.21 | 0.16 | 0.12 | 0.13 | 0.16 | 0.16 | 0.16 | 0.12 | 0.06 | - | - | - |
| - Otros | 0.00 | 0.18 | 0.16 | 0.13 | 0.14 | 0.14 | 0.15 | 0.16 | 0.18 | 0.06 | 0.04 | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.03 | 0.02 | 0.00 | - |
| 3. Impuesto a las importaciones | 3.33 | 3.37 | 2.66 | 2.53 | 2.30 | 3.30 | 2.85 | 1.86 | 2.30 | 2.17 | 3.18 | 3.77 | 3.36 | 2.72 | 3.03 | 3.52 | 2.98 | 2.38 |
| 4. Impuesto a las exportaciones | 0.08 | 0.08 | 0.12 | 0.11 | 0.49 | 0.35 | 0.82 | 1.53 | 1.89 | 2.80 | 2.47 | 1.36 | 0.84 | 0.37 | 0.14 | 0.36 | 0.22 | 0.04 |
| 5. Impuesto a la producción | 5.03 | 5.38 | 5.41 | 5.57 | 5.39 | 5.86 | 6.13 | 6.31 | 7.20 | 7.23 | 7.62 | 7.38 | 8.27 | 7.37 | 7.70 | 9.75 | 7.19 | 5.87 |
| - Bienes y servicios | 3.16 | 3.36 | 3.37 | 3.42 | 3.84 | 4.29 | 4.05 | 3.97 | 4.07 | 4.49 | 5.03 | 4.80 | 4.76 | 3.46 | 3.06 | 3.01 | 1.77 | 1.35 |
| • Internos | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 2.73 | 2.95 | 2.92 | 2.88 | 2.84 | 2.54 | 3.06 | 3.20 | 2.62 | 2.31 | 1.79 | 1.57 | 1.57 | 1.04 | 0.88 |
| • Externos | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.69 | 0.89 | 1.36 | 1.18 | 1.13 | 1.53 | 1.43 | 1.83 | 2.16 | 2.45 | 1.70 | 1.49 | 1.44 | 0.73 | 0.47 |
| - Combustibles | 0.49 | 0.45 | 0.44 | 0.39 | 0.36 | 0.31 | 0.05 | 1.23 | 2.07 | 1.94 | 1.83 | 1.83 | 2.16 | 2.58 | 3.03 | 5.09 | 3.66 | 2.20 |
| - Otros | 0.74 | 0.95 | 1.11 | 0.95 | 0.91 | 0.94 | 1.13 | 1.06 | 0.80 | 0.80 | 0.75 | 1.34 | 1.31 | 1.60 | 1.64 | 1.76 | 2.32 | - |
| 6. Otros ingresos tributarios | 0.00 | 0.50 | 1.09 | 0.21 | 0.06 | 0.31 | 0.40 | 0.35 | 0.71 | 0.41 | 0.62 | 0.59 | 0.59 | 0.45 | 0.91 | 0.70 | 0.40 | 0.33 |
| - Amnistía tributaria | 0.00 | 0.42 | 0.96 | 0.17 | 0.05 | 0.12 | 0.09 | 0.22 | 0.41 | 0.06 | 0.04 | 0.19 | 0.08 | 0.15 | 0.46 | 0.34 | 0.08 | 0.02 |
| - Revaluación de activos | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.24 | 0.24 | 0.24 | 0.29 | 0.50 | 0.32 | 0.37 | 0.20 | 0.20 | 0.10 | 0.04 | 0.00 |
| - Otros | 0.00 | 0.11 | 0.13 | 0.64 | 0.18 | 0.19 | 0.07 | 0.09 | 0.06 | 0.06 | 0.08 | 0.08 | 0.15 | 0.10 | 0.25 | 0.26 | 0.29 | 0.31 |
| Ingresos no tributarios | 2.22 | 2.27 | 2.21 | 1.64 | 1.99 | 1.38 | 1.60 | 1.41 | 1.12 | 1.78 | 1.57 | 1.66 | 1.67 | 1.44 | 2.72 | 2.02 | 1.49 | 0.76 |
| Documentos valorados | -0.05 | -0.13 | -0.06 | -0.19 | -0.22 | -0.31 | -0.30 | -0.61 | -0.83 | 1.15 | -1.63 | -1.15 | -1.23 | -1.09 | -1.12 | -1.33 | -1.00 | -0.82 |
| Total de ingresos corrientes | 16.12 | 15.66 | 15.47 | 14.87 | 15.33 | 15.98 | 14.57 | 14.56 | 15.58 | 17.59 | 20.49 | 17.88 | 17.56 | 14.24 | 16.27 | 17.62 | 15.29 | 11.25 |

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

además, que la carga tributaria se ha redistribuido en forma incontrolada, o no equitativa.

En lo que toca a la *equidad vertical*, es decir, la mayor tributación por parte de los que tienen más capacidad, se afirma que no hay bases sobre las cuales se pueda calcular la incidencia global del sistema tributario. Según ellos (al parecer), la incidencia global del sistema es ligeramente progresiva; para afirmar esto se basan en que a pesar de los numerosos créditos tributarios y exenciones, el impuesto a las personas naturales recae en forma progresiva sobre la renta gravable.

No obstante, el sistema tributario carece de efectividad para redistribuir el ingreso o el patrimonio, porque la cobertura de los mismos es muy reducida. El hecho de que existan numerosas deducciones por diversos conceptos explica la diferencia entre la tasa efectiva y la tasa nominal del impuesto a la renta. Como se muestra en los cuadros 27 y 28, la tasa nominal promedio para las personas naturales era de un 15.4%, mientras que la efectiva (una vez descontadas las deducciones y créditos tributarios) era de un 11.2%. En el tramo más alto de ingresos (sobre 36'400,000 soles), la tasa nominal era de un 57.5% y la efectiva 34.2%; esto es, los contribuyentes más ricos pagaban un 59.47% de la tasa que nominalmente tenían que pagar. En el tramo más bajo de renta imponible, la tasa efectiva era de 0.4% y la tasa nominal 1.1%; esto es, estos contribuyentes menos ricos pagaban en promedio un 36.36% del impuesto nominal.

En 1982 la tasa nominal promedio para las personas naturales fue 10.7% y la efectiva 6.6% (aproximadamente un 62% de la nominal); para el tramo de renta imponible más alto, la tasa nominal fue un 53.8% y la efectiva 26.9% (un 50% de la nominal). En el rango de renta imponible más bajo, la tasa nominal fue del orden del 3.1% y la efectiva 0.9% (un 29.03% de la nominal).

Es claro que las diferencias entre las tasas efectivas y nominales indican la incapacidad del sistema tributario para generar ingresos y, si tomamos en cuenta el porcentaje del impuesto pagado sobre la renta global, éste oscila entre 2.4% (1982) y 5.6% (1981), lo que confirma esta apreciación. El resultado es la

Cuadro 27
Perú: Impuesto sobre la renta de personas naturales.
Distribución de contribuyentes, renta global neta, impuesto resultante e
impuesto a pagar por tramos de renta imponible, 1981
(En millones de soles)

| Tramos de renta imponible (Soles) | Personas que presentan declaraciones | | Renta global neta | | Renta imponible neta | | Impuesto resultante | | Impuesto a pagar | | Tasa nominal | Tasa efectiva | Impuesto pagado con % de la renta global neta |
|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|---------------------|-------------|------------------|-------------|--------------|---------------|---|
| | No. | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| 0 - 350,000 | 93,550 | 31.9 | 131,450 | 19.1 | 7,422 | 2.2 | 84 | 0.2 | 32 | 0.1 | 1.1 | 0.4 | 0.0 |
| 350,001 - 700,000 | 61,382 | 20.9 | 94,240 | 13.7 | 31,683 | 9.2 | 606 | 1.2 | 374 | 1.0 | 1.9 | 1.2 | 0.4 |
| 700,001 - 1'050,000 | 42,791 | 14.6 | 79,509 | 11.6 | 36,909 | 10.7 | 1,096 | 2.1 | 798 | 2.1 | 3.0 | 2.2 | 1.0 |
| 1'050,001 - 1'750,000 | 46,205 | 15.7 | 112,560 | 16.4 | 62,561 | 18.2 | 3,043 | 5.7 | 2,427 | 6.3 | 4.9 | 3.9 | 2.2 |
| 1'750,001 - 2'450,000 | 20,848 | 7.1 | 67,816 | 9.9 | 42,975 | 12.5 | 3,161 | 6.0 | 2,574 | 6.7 | 7.4 | 6.0 | 3.8 |
| 2'450,001 - 3'500,000 | 13,713 | 4.7 | 56,963 | 8.3 | 39,512 | 11.5 | 4,243 | 8.0 | 3,434 | 8.9 | 10.7 | 8.7 | 6.0 |
| 3'500,001 - 4'900,000 | 6,797 | 2.3 | 36,809 | 5.3 | 27,779 | 8.1 | 404 | 8.1 | 3,446 | 8.9 | 15.5 | 12.4 | 9.4 |
| 4'900,001 - 6'650,000 | 3,379 | 1.2 | 23,916 | 3.5 | 19,135 | 5.6 | 3,999 | 7.6 | 3,140 | 8.1 | 20.9 | 16.4 | 13.1 |
| 6'650,001 - 9'100,000 | 2,034 | 0.7 | 18,703 | 2.7 | 15,698 | 4.6 | 4,151 | 7.9 | 3,217 | 8.3 | 26.4 | 20.5 | 17.2 |
| 9'100,001 - 12'600,000 | 1,142 | 0.4 | 13,778 | 2.0 | 12,034 | 3.5 | 3,903 | 7.4 | 2,999 | 7.8 | 32.4 | 24.9 | 21.8 |
| 12'600,001 - 17'850,000 | 674 | 0.2 | 11,233 | 1.6 | 10,002 | 2.9 | 3,846 | 7.3 | 2,977 | 7.7 | 38.4 | 29.8 | 26.5 |
| 17'850,001 - 25'550,000 | 378 | 0.1 | 8,659 | 1.3 | 8,016 | 2.3 | 3,545 | 6.7 | 2,610 | 6.8 | 44.2 | 32.6 | 30.1 |
| 25'550,001 - 36'400,000 | 220 | 0.1 | 6,958 | 1.0 | 6,541 | 1.9 | 3,183 | 6.0 | 2,406 | 6.2 | 48.7 | 36.8 | 34.6 |
| Sobre 36'400,000 | 304 | 0.1 | 25,283 | 3.7 | 23,912 | 7.00 | 13,737 | 26.0 | 8,179 | 21.2 | 57.5 | 34.2 | 32.3 |
| Total | 293,417 | 100.0 | 687,877 | 100.0 | 344,178 | 100.0 | 52,901 | 100.0 | 38,613 | 100.0 | 15.4 | 11.2 | 5.6 |

Fuente: OFINE

Cuadro 28
Perú: Impuesto sobre la renta de personas naturales.
Distribución de contribuyentes, renta global neta, impuesto resultante e
impuesto a pagar por tramos de renta imponible, 1982
(En millones de soles)

| Tramos de renta imponible (Soles) | Personas que presentan declaraciones | | Renta global neta | | Renta imponible neta | | Impuesto resultante | | Impuesto a pagar | | Tasa nominal | Tasa efectiva | Impuesto pagado con % de la renta global neta |
|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|---------------------|-------------|------------------|-------------|--------------|---------------|---|
| | No. | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | Monto | % del total | | | |
| Menos de 900,000 | 118,454 | 51.2 | 348,370 | 29.7 | 16,619 | 3.9 | 518 | 1.1 | 155 | 0.6 | 3.1 | 0.9 | 0.0 |
| 900,001 - 1'800,000 | 42,523 | 18.4 | 227,947 | 19.4 | 55,729 | 13.1 | 939 | 2.1 | 271 | 1.0 | 1.7 | 0.5 | 0.1 |
| 1'800,001 - 2'700,000 | 25,489 | 11.0 | 121,583 | 10.4 | 56,497 | 13.3 | 1,147 | 2.5 | 232 | 0.8 | 2.0 | 0.4 | 0.2 |
| 2'700,001 - 4'500,000 | 23,926 | 10.3 | 188,897 | 16.1 | 82,222 | 19.3 | 2,899 | 6.4 | 744 | 2.6 | 3.5 | 0.9 | 0.4 |
| 4'500,001 - 6'300,000 | 9,011 | 3.9 | 74,916 | 6.4 | 47,556 | 11.2 | 2,789 | 6.1 | 1,341 | 4.8 | 5.9 | 2.8 | 1.8 |
| 6'300,001 - 9'000,000 | 5,577 | 2.4 | 60,150 | 5.1 | 41,152 | 9.7 | 3,526 | 7.7 | 2,145 | 7.6 | 8.6 | 5.2 | 3.6 |
| 9'000,001 - 12'600,000 | 2,785 | 1.2 | 39,396 | 3.4 | 29,335 | 6.9 | 3,661 | 8.0 | 2,522 | 9.0 | 12.5 | 8.6 | 6.4 |
| 12'600,001 - 17'100,000 | 1,459 | 0.6 | 26,675 | 2.3 | 21,215 | 5.0 | 3,627 | 7.9 | 2,630 | 9.3 | 17.1 | 12.4 | 9.9 |
| 17'100,001 - 23'400,000 | 945 | 0.4 | 22,305 | 1.9 | 18,687 | 4.3 | 4,217 | 9.2 | 3,136 | 11.2 | 22.6 | 16.8 | 14.1 |
| 23'400,001 - 32'400,000 | 601 | 0.3 | 19,372 | 1.6 | 16,410 | 3.8 | 4,698 | 10.3 | 3,529 | 12.5 | 28.6 | 21.5 | 18.2 |
| 32'400,001 - 45'900,000 | 343 | 0.2 | 14,716 | 1.3 | 13,040 | 3.1 | 4,603 | 10.1 | 3,457 | 12.3 | 35.3 | 26.5 | 23.5 |
| 45'900,001 - 65'700,000 | 179 | 0.1 | 10,382 | 0.9 | 9,654 | 2.3 | 4,000 | 8.8 | 2,994 | 10.6 | 41.4 | 31.0 | 28.8 |
| 65'700,001 - 93'600,000 | 91 | 0.0 | 7,812 | 0.7 | 7,087 | 1.7 | 3,240 | 7.1 | 2,073 | 7.4 | 45.7 | 29.0 | 26.5 |
| Sobre 93'600,000 | 71 | 0.0 | 11,609 | 1.0 | 10,812 | 2.5 | 5,818 | 12.7 | 2,908 | 10.3 | 53.8 | 26.9 | 25.1 |
| Total | 231,454 | 100.0 | 1E+06 | 100.0 | 426,016 | 100.0 | 45,682 | 100.0 | 28,138 | 100.0 | 10.7 | 6.6 | 2.4 |

escasez de recursos públicos para redistribuir, como veremos más adelante.

Un cuadro similar es el que muestra el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Las diferencias entre las tasas nominales y efectivas son importantes, aunque no tan espectaculares como las mostradas en el caso de las personas naturales y, en forma similar, dan alguna pauta para explicar el efecto de los incentivos que indiscriminadamente existen en el sistema tributario. La diferencia entre las tasas nominales y efectivas sólo muestra el efecto del crédito por reinversión tributaria y otras formas de crédito tributario, pero no el total de incentivos y exenciones del que gozan ciertas industrias o rentas generadas en determinadas regiones (selva, zonas de frontera) y la depreciación acelerada, a veces artificial o ficticia que reduce la base imponible.

Por otra parte, en el caso específico de las personas jurídicas, la estructura tributaria pierde de vista el objetivo de gravar con una mayor tasa a las empresas más grandes, porque los incentivos otorgados están correlacionados positivamente con el tamaño de la empresa (se definen en función a la renta), de tal manera que las empresas más grandes se benefician proporcionalmente más que las pequeñas.

Una rápida mirada a la evolución de la estructura impositiva a partir de 1970 nos indica que los impuestos a la producción y al consumo han aumentado su participación en los ingresos tributarios (alrededor de un 36% en 1970 y 52% en 1987), así como su peso en la presión tributaria (en 1970, 5% del PIB; en 1985, 10% del PIB; en 1987, 6% del PIB). Por su parte, el impuesto a la renta, que significaba en 1970 un 35% de los ingresos tributarios, en 1987 pasa a explicar sólo un 19.6% del total de los ingresos tributarios. En términos de presión tributaria, en 1970 representaban un 5% sobre el PIB, mientras que en 1987 explican sólo el 2% de la presión tributaria.

En un país con gran desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, lo obvio y aconsejable, como política tributaria que busca reducir los diferenciales que genera el funcionamiento "normal" del mercado, sería aumentar la importancia de los

impuestos a la renta y al patrimonio. Sin embargo, la evidencia empírica indica todo lo contrario: son precisamente estos impuestos los que han disminuido su participación en la presión tributaria global y aumentado la de los impuestos "ciegos", los indirectos, que gravan a toda la población porque elevan los precios.

Para el período 1970-1987 hemos tratado de investigar el grado de respuesta de los distintos impuestos a cambios en el nivel de producto. Evidentemente, ha sido imposible obtener una medida "pura" de esas relaciones, porque ha habido modificaciones tributarias, discrecionales, fluctuaciones de precios de los productos de exportación y cambios en política económica en general. Por lo tanto, nuestras estimaciones de flexibilidad incluyen todas estas perturbaciones (ver cuadro 29).

Cuadro 29
Estimaciones de flexibilidad de los impuestos
respecto al producto (PIB real)
(1970 - 1987)

| | Constante | PIB | R ² | F | DW |
|---------------------------------------|---------------------|------------------|----------------|--------|-------|
| Impuesto a la renta | 1.224 (0.384) | 0.196 (0.354) | | | 1.276 |
| Impuesto a las importaciones | -2.711 | 0.849 | 0.161 | 4.273 | 1.144 |
| Impuesto a las exportaciones | -28.895 (-1.997) | 5.061 (2.012) | 0.152 | 4.049 | 0.426 |
| Impuesto a la producción y el consumo | -8.140 (-4.852) | 1.678 (6.661) | 0.718 | 44.364 | 0.954 |

La especificación utilizada fue:

$$\text{Ln Imp} = \alpha + \beta \text{ Ln PIB} + u$$

La cifra entre paréntesis es la estadística "t".

Los resultados muestran que la flexibilidad de los impuestos a la renta, con respecto a variaciones del PIB, es de 19.56%. Sin embargo, este coeficiente es estadísticamente poco significativo, es decir, es escasa la posibilidad de que haya relación funcional entre el crecimiento del producto y un aumento del impuesto a la renta. Esto también ocurre en el caso del impuesto al patrimonio, donde la relación entre la variable y el PIB es estadísticamente poco significativa.

En el caso de los impuestos a la importación y a la exportación, los coeficientes indican una flexibilidad de 0.848 (importaciones) y 5.06 (exportaciones); los resultados, si bien son estadísticamente más satisfactorios a partir de la prueba "t", no deben ser considerados en términos de las pruebas estándar de consistencia econométrica. Es sólo en el caso del impuesto a la producción y consumo donde los resultados obtenidos pueden ser considerados aceptables. Éstos muestran que la flexibilidad es 1.943, ó que el aumento del PIB real en 1% conduce a una variación de los impuestos a la producción y consumo de un 1.94%, lo que es consistente con el aumento de la importancia relativa de estos impuestos en la recaudación fiscal.

La evidencia mostrada nos permite concluir que la política tributaria no ha logrado satisfacer los dos criterios bajo los cuales la hemos analizado: eficiencia y equidad. Respecto al primero, no es claro que se haya producido una reasignación de los recursos, porque la dependencia de los impuestos a la exportación e importación es y ha sido significativa. En cuanto a la equidad existen dos aspectos a considerar: por un lado, la incapacidad del sistema tributario para redistribuir ingresos, dado que la cobertura de los impuestos a la renta y el patrimonio es muy limitada; por otro lado, la progresividad que existe en el impuesto se esteriliza por los incentivos y exenciones, tanto como por el hecho de que el patrimonio y los intereses de las personas naturales están exentos de impuestos.

Todavía necesitamos, pues, analizar la asignación y crecimiento de los gastos del gobierno para tener una idea del efecto neto de la política fiscal sobre la pobreza absoluta y relativa y, consecuentemente, sobre el nivel de violencia estructural.

Nivel, asignación y efectos del gasto de gobierno

Una medida del nivel de gasto del gobierno está dada por el porcentaje de éste respecto al total de la producción de bienes y servicios del país (PIB). En este sentido nos interesa saber qué porcentaje de sus gastos totales destina el gobierno a determinado sector (asignación) y cuáles son sus efectos de corto y largo plazo.

Si el gasto público se destinase a sectores como educación, salud, vivienda y trabajo (condiciones de trabajo), desde un punto de vista estrictamente de corto plazo estos gastos tendrían un efecto tremendo sobre los ingresos reales de los agentes de más bajos ingresos. Pero si analizamos esta asignación del gasto y su nivel desde un punto de vista de largo plazo, los efectos son el aumento de la productividad y la mayor transparencia de los mercados y, por lo tanto, el aumento de la equidad y la eficiencia del sistema económico. Dicho de otra forma: si el gasto público se destina a infraestructura productiva, los efectos sobre el producto pueden ser importantes, pero no necesariamente positivos sobre la distribución.

En 1970 los gastos del gobierno central como porcentaje del PIB hacia sectores sociales (educación, salud, vivienda y trabajo) representaban aproximadamente un 6%, y en 1984 un 5.5%. Es la asignación hacia el sector salud la única cuyo porcentaje ha crecido ligeramente, ya que la de los otros sectores ha disminuido.

Estas desviaciones se hacen más dramáticas si tomamos la asignación del gasto en términos *per capita*. En el caso del sector salud, en 1970 el gobierno gastaba 0.218 intis *per capita*, mientras que en 1987 gastó 0.1928 intis (de 1970) *per capita*; esto significa que al cabo de dieciocho años se asigna menos a incrementar el ingreso real de los agentes. En el sector educación, en 1970 se gastó 0.69 intis *per capita*, mientras que en 1987 se gastó 0.77 intis (1970) *per capita*. Incluso quedaría el interrogante de si el gasto es estrictamente en la producción de los servicios, o si es más bien gasto administrativo superfluo.

El Estado también asigna su gasto hacia sectores que implican el mantenimiento y la continuidad de la superestructura (las principales instituciones que conforman el Estado: administración general, defensa, fuerzas policiales y pago del servicio de la deuda). En 1970 estos sectores absorbían un 53% del gasto del gobierno, mientras que en 1984 daban cuenta de un 69%. En ese año la participación del pago del servicio de la deuda externa y el gasto en defensa explicaban un 56% del gasto total del gobierno central.

A diferencia del caso de los sectores sociales, el gasto *per capita* en estos sectores ha tendido a aumentar. Al igual que en el caso de los impuestos, hemos efectuado algunas estimaciones para mostrar la correlación que existe entre variación del producto (PIB real) y la variación en el gasto real, es decir la elasticidad del gasto con respecto al producto. Estos resultados (ver cuadro 30) ofrecen alguna evidencia que debemos discutir.

Cuadro 30
Estimación de la elasticidad del gasto
público con respecto al producto
(1970 - 1984)

| | Constante | PIB real | R ² | F | DW |
|---|-------------------|----------------|----------------|-------|-------|
| Gasto en educación | 1.33 (-0.81) | 0.65 (2.28) | 0.23 | 5.18 | 0.91 |
| Gasto en salud | -6.61 (-5.14) | 1.37 (6.11) | 0.72 | 37.37 | 1.84 |
| Gasto en pago de servicio de la deuda externa | -16.59 (-3.61) | 3.42 (4.26) | 0.55 | 18.13 | 0.76 |
| Gasto en defensa | -11.21 (-3.86) | 2.41 (4.74) | 0.61 | 1.73 | 22.49 |
| Gasto en interior (fuerzas policiales) | -1.75 (-1.24) | 0.62 (2.49) | 0.27 | 6.19 | 1.18 |

La especificación utilizada ha sido:

$$\text{Ln (Gasto Real)} = \alpha + \beta \text{ Ln (PIB real)}$$

En el caso del gasto real en educación, la variación de 1% en el PIB real nos da una variación de 0.65% en el gasto real en educación, pero el ajuste que da esta relación es poco significativo ($R^2 = 0.23$); en el gasto real en salud los resultados son bastante aceptables, y también son consistentes con el aumento lento y constante del gasto real en salud mostrado en el cuadro anterior. La elasticidad es aquí de 1.37.

Es en el gasto real por pago de servicio de la deuda externa donde los resultados son espectaculares. La elasticidad es de 3.42, lo que es consistente con la evidencia del aumento, en términos reales, de este rubro. El gasto real en defensa y en el sector interior (fuerzas policiales) muestra elasticidades que son, respectivamente, 2.41 y 0.62. Estos resultados, comparados con los obtenidos a propósito de los gastos reales en los sectores sociales, muestran la reasignación que ha operado el gobierno en sus gastos y el aumento de la ineficiencia, ya que el "peso muerto" sobre el aparato productivo también ha aumentado; por otro lado, al disminuir el peso relativo de los gastos sociales disminuyen los efectos positivos en la equidad.

El resultado neto del comportamiento del Estado en términos de ingresos y gastos es, por un lado, su incapacidad para generar ingresos o capacidad para redistribuir, y, por otra parte, la voluntad de reasignación de los gastos en forma que no contribuye a aumentar la eficiencia y equidad del sistema. En consecuencia, la acción del Estado está contribuyendo a crear condiciones materiales para el aumento de la violencia a través de una caída del nivel de vida de los agentes, y, por otra parte, al aumento de la pobreza al beneficiar relativamente a los más ricos, lo cual ahonda la brecha en la satisfacción de las necesidades de los agentes.

Esto último se puede comprobar fácilmente si analizamos el destino de los subsidios para alimentos por estratos de ingresos. Para el efecto hemos utilizado la relación:

$$S_i = \alpha_i S_T$$

deducida por Narda Sotomayor⁸ y en la que S_i es el subsidio al consumo en alimentos que recibe el estrato i de la población, S_T es el subsidio total al consumo de alimentos y α_i es un parámetro que refleja la relación entre el gasto total del estrato y el gasto en alimentos.

Utilizando los datos de la última encuesta de ingresos y gastos de Lima Metropolitana (ENAPROM II), obtenemos los α_i y los S_i incluso para otros años, suponiendo que las proporciones del gasto se mantienen (ver cuadro 31).

Cuadro 31
Proporción y monto de los subsidios
para consumo alimentario

| | α_i | S_i |
|-------------|------------|--------|
| Estrato I | 0.2574 | 331.61 |
| Estrato II | 0.2277 | 293.34 |
| Estrato III | 0.2079 | 267.84 |
| Estrato IV | 0.1733 | 223.26 |
| Estrato V | 0.1313 | 164.15 |

Los datos de subsidios aprobados para alimentos que hemos podido extraer del cuadro 17.25 del *Compendio Estadístico 1987* del INE nos indican que para 1984, 1985, 1986 y 1987 el monto de subsidios para alimentos, en millones de intis corrientes, fue respectivamente 154.9, 258.5, 1,288.3 y 2,957.4.

En consecuencia, el subsidio recibido en 1986 fue el que se indica en el cuadro anterior. Esto significa que los tres estratos más ricos reciben más del 69% del subsidio total. Si tenemos en cuenta, finalmente, que en los estratos más pobres se concentra un mayor número de personas, podemos apreciar con toda

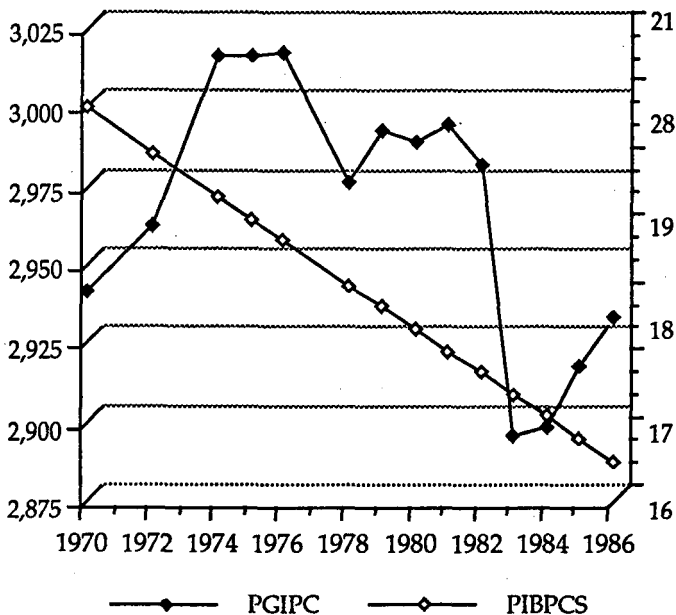
8. SOTOMAYOR, Narda: "Nota sobre la distribución de los subsidios por estratos sociales". Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (por publicarse).

claridad que el subsidio indiscriminado no llega a reducir la pobreza.

Gastos, ingresos e inflación

La situación de deterioro económico generalizado en que se encuentra el país es un hecho que puede ser verificado con un estimador grueso: el PIB *per capita* y su evolución reciente. Para el período 1971-1987, la tasa de crecimiento de éste fue de 1.1% (acumulado), y en el gráfico 4 se puede apreciar que a partir de 1975 la tendencia es decreciente. Sin embargo, este es un gráfico que no nos indica cómo se distribuye la pobreza, es decir el deterioro experimentado.

Gráfico 4
Producto per capita a precios de 1978
(Valores originales vs. tendenciales)



Un reflejo parcial de la distribución del ingreso es la distribución funcional del ingreso; esto es, la distribución entre los factores, es decir entre utilidades y remuneraciones. Para cada uno de los componentes hemos hallado la tendencia corrigiendo el problema de autocorrelación de primer grado. La participación de las utilidades en el ingreso nacional presenta una tasa de crecimiento del orden del 4.8%, los salarios una tasa de -2.98%, los sueldos "crecieron" con una tasa de -3.17%, los ingresos de independientes mantuvieron su participación al presentar una tasa de 0.1%, la renta predial "creció" con una tasa de -6.3% y los intereses crecieron con una tasa de 2.31%. Tanto para este último caso como para el del ingreso de los independientes el coeficiente no es significativo.

En 1987 la participación de las utilidades en el ingreso nacional fue del orden del 37%, mientras que en 1970 era de 19%. Obviamente, la situación de deterioro de los ingresos no ha sido repartida equitativamente.

El siguiente e inevitable paso en este análisis es ver cómo los desajustes en el funcionamiento del mercado implican costos económicos desiguales para los agentes. Un desajuste obvio —y el más importante, dado su ritmo creciente— es la inflación. Para el período que transcurre de enero de 1986 a octubre de 1988, hemos hallado las tasas de inflación que enfrentan los consumidores divididos por estratos de ingreso (estrato I: bajos ingresos; estrato II: ingresos medios; estrato III: altos ingresos).

Para el período "heterodoxo"⁹ los efectos de la inflación sobre el estrato I, relativa al efecto sobre los estratos II y III, fue menor que los que enfrentaron los otros estratos; sin embargo, el contexto en que se desarrolló esta inflación se explica por la política explícita del gobierno de controlar los principales productos (manufacturados) de la canasta de consumo, con lo que beneficiaba relativamente más a los más pobres. Este control

9. Se trata del período agosto 1985 - diciembre 1986, cuando se ensayó un programa de estabilización no convencional.

de precios fue posible en parte porque se relajó la presión que significaba el pago de servicio de la deuda externa.

Más adelante, el mal manejo económico y las limitaciones de la política elegida se tradujeron en un incremento de los niveles de inflación y, entonces, el panorama cambió. Los ajustes a que se recurrió afectaron más a los más pobres; los "paquetes" de marzo, julio y setiembre de 1988 indican que son los pobres los que pagan la factura, ya que hay un incremento violento de precios (incluso los controlados) y un aumento muy parsimonioso de remuneraciones.

Lo relevante es, pues, indagar si las condiciones de subsistencia se han deteriorado. Para ello hay que considerar la relación entre los ingresos y gastos de los agentes y cuál es su evolución.

Los resultados de ENAPROM II se presentan en una relación de productos que son consumidos en promedio por todos los consumidores, según estratos de ingreso. En el cuadro 32 se muestra la relación gasto-ingreso para esos productos seleccionados; en promedio, esta canasta representa un 22.22% del ingreso promedio, mientras que para el estrato I representa el 9.46%, y en el otro extremo, para el estrato V, el 42.05%. El margen para otros consumos, es decir para balancear un consumo que satisfaga todas las necesidades, se reduce muy claramente.

Recordemos que esta encuesta fue aplicada en un período en el cual la política macroeconómica favoreció, en términos de canasta de consumo, a los más pobres; por lo tanto, el "orden de magnitud" se ha alterado con los fenómenos que estamos señalando.

El fenómeno inflacionario implica reducción del poder adquisitivo de las familias (a ingresos constantes o que aumentan menos que la inflación), y significa también riesgo de perder el empleo o reducir ingresos reales para los asalariados o dependientes, por la reacción de los ingresos frente al fenómeno. Ahora bien: en una economía en la que hay precios clave que son controlados, las decisiones de gobierno generan efectos indirectos inmediatos. Podemos decir que un programa de ajuste,

Cuadro 32
Gasto medio anual de los hogares,
por estratos según grupos de gastos
(En miles de intis)

| Grupos de gastos | Estratos | | | | | |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Total | I | II | III | IV | V |
| Total | 77.6 | 137 | 118 | 93 | 67 | 48 |
| 1. Alimentos y bebidas | 36.4 | 52 | 46 | 42 | 35 | 27 |
| 2. Gasto en productos seleccionados | 15.98 | 15.98 | 15.98 | 15.98 | 15.98 | 15.98 |
| 3. Porcentaje del gasto en alim. seleccionados sobre el gasto total | 20.6 | 11.66 | 13.54 | 17.18 | 23.85 | 33.29 |
| 4. Ingresos promedios | 72 | 169 | 119 | 84 | 57 | 38 |
| 5. Relación gasto en alim. seleccionados con ingreso promedio | 22.22 | 9.46 | 13.43 | 19.02 | 28.04 | 42.05 |

un "paquete" de medidas de política económica, implica una elevación del nivel general de precios cuyo efecto es el empobrecimiento. Este efecto se absorbe o supera según los recursos (riqueza) de la población, de tal manera que unos pueden mantener su consumo y nivel de vida, otros deben reducir o eliminar algunos consumos, y otros finalmente deben hacer lo anterior y recomponer su canasta, empobreciéndola aún más.

El efecto global –y sin embargo típico– de las políticas de ajuste se puede ilustrar gráficamente para el caso de una familia rica y otra pobre (ver gráficos 5.1 y 5.2).

En efecto, el gasto de consumo es el producto de las cantidades consumidas (expresadas en el eje horizontal como conjunto de bienes) por el precio, que esta vez sería el índice general de precios. Si en el eje vertical tenemos los ingresos y los gastos, la relación entre cantidades consumidas y precios se define como una recta que pasa por el origen. Sabemos que la canasta del

Gráfico 5.1

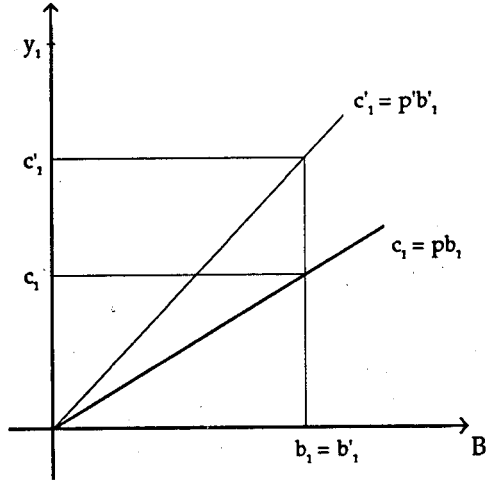
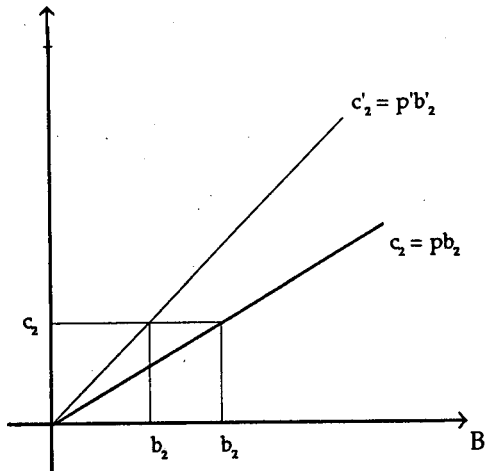


Gráfico 5.2



rico es más amplia y abundante que la del pobre; para ambos se define un punto b , siendo $b_1 > b_2$, y cada uno exige un gasto c , con $c_1 > c_2$. Al aplicarse un programa de ajuste, cambia el precio ($p' > p$) y la recta del gasto se desplaza hacia arriba.

Para los consumidores se plantea el problema de "defender" su nivel de vida. Eso es posible para el rico, pues puede incrementar su gasto de c_1 a c'_1 , ya que su ingreso y_1 es mayor; si reduce su consumo es para mantener o no reducir excesivamente su margen de ahorro. Para el pobre es distinto, pues si bien los ajustes incluyen algún incremento de remuneraciones, esto a lo más mantiene su ingreso, y con él sólo puede adquirir una cantidad menor de bienes ($b'_2 < b_2$).

Repitiendo el ejercicio por categorías de bienes, se llega a percibir efectos más específicos y diferenciales de la inflación y los reajustes, así como los drásticos reajustes que los pobres deben hacer en sus programas de consumo. Algo muy grave es la eliminación de alimentos básicos y su mala sustitución, pues la secuela es desnutrición y reaparición de enfermedades carenciales, así como otros efectos dañinos.

El problema de fondo es que la política del Estado, que legítimamente debe considerar los problemas de estabilidad macroeconómica y la situación de la balanza de pagos, no debería ignorar los efectos de pauperización diferencial sobre la población. En la práctica y en la experiencia reciente, sin embargo, lo hace.

5. Las consecuencias del despojo, la exclusión y la discriminación: La pobreza

EN EL CAPÍTULO I hemos definido un espacio delimitado por la necesidad de bienes (los ejes) y por una recta de intercambio a partir del requerimiento mínimo de alimentación. Ese espacio se ha definido como el conjunto de inanición, ya que sus puntos interiores indican que no se satisfacen las necesidades de subsistencia biológica.

Para evitar la inanición el hombre recurre a derechos, disposición o dominio sobre los recursos, al uso de su fuerza de trabajo y a los derechos de intercambio. El enfoque de derechos y capacidades, definido para analizar inanición y hambruna, lo hemos extendido para analizar las consecuencias de una insuficiente disposición de recursos (capítulo 2), de una utilización disminuida de la propia fuerza de trabajo (capítulo 3) y de la forma distorsionada como opera el sistema de intercambio (capítulo 4).

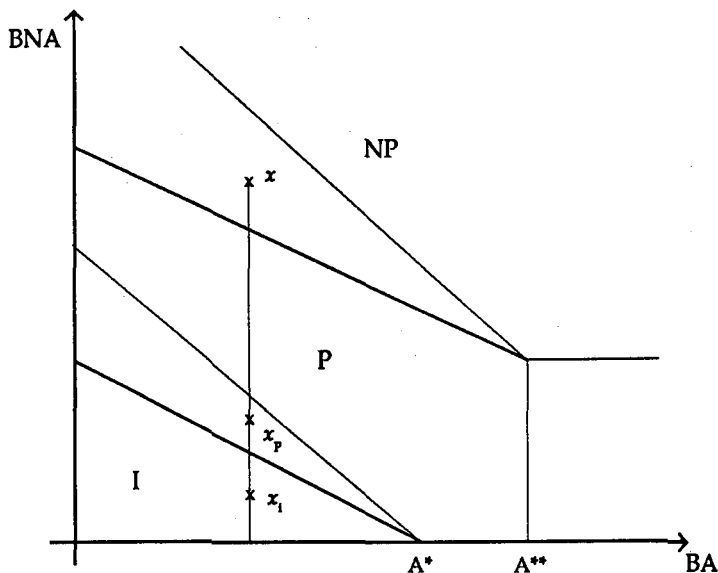
En el presente capítulo concluiremos mostrando que el despojo o mala distribución de recursos, la participación precaria y el intercambio discriminatorio colocan a un importante por-

centaje de la población en una situación que no es de inanición pero sí de pobreza, y mostraremos que existe una variedad de niveles y manifestaciones de pobreza, todas debidas a presiones o condiciones externas violentas. La imposibilidad de superar un umbral de pobreza es, ciertamente, la "no realización potencial" más general y evidente.

Debemos, pues, modificar el modelo que estamos empleando, introduciendo algunos nuevos elementos. En primer lugar, el consumo alimentario debe ser mayor que el del límite de inanición; en segundo lugar, no se puede ignorar que existe un consumo de otros bienes. Por otra parte, superada la inanición, no se alcanza necesariamente un nivel de vida adecuado, sino que se puede sobrevivir en condiciones todavía inaceptables, caracterizadas por carencias diversas e inseguridad. Se vive en medio de la pobreza y con riesgo de pauperización.

Gráficamente, esto puede ser expresado en forma similar a como lo hace el gráfico 2 del capítulo 1 (ver gráfico 6).

Gráfico 6



Es claro que por cualquiera de las causas que hemos analizado, separadamente o por acción conjunta de ellas, hay población pobre (la ubicada en el conjunto P o conjunto de pobreza), entre la cual hay niveles como composiciones de pobreza diferentes. Existe también el riesgo de que alguien que está por encima del límite pueda caer en el conjunto de pobreza, por despojo de recursos, por exclusión de participación o por modificación desfavorable en las condiciones de intercambio.

En esta perspectiva y con las preocupaciones que rescata, examinaremos algunos aspectos de la realidad de pobreza en nuestro país, resultado de diversas presiones o restricciones susceptibles de ser corregidas. Por lo mismo, lo haremos con la intención de contribuir a precisar las condiciones para superarla.

LA POBREZA EN EL PERÚ

La pobreza es un fenómeno de carencias o insuficiencias. Es pobre el que no tiene un ingreso suficiente para obtener (vía adquisición en el mercado) los bienes y servicios indispensables para satisfacer sus necesidades. Es pobre el que no dispone de recursos, económicos y humanos, para producir los bienes que necesita, o bien para generar ingresos suficientes.

La pobreza se refuerza o se mantiene porque el gasto público, el esfuerzo social de producción y distribución de bienes públicos se distribuye desigualmente, beneficiando sobre todo a la población urbana. Así ocurre en materia de servicios de educación, salud, vivienda y otros, a pesar de algunos esfuerzos recientes, y así ocurre también en materia de infraestructura, como en las opciones y orientaciones globales de la política económica. La pobreza es, por tanto, el resultado de la limitación o escasez de recursos, o bien de una desigual distribución y uso de los mismos. En el primer caso se identifican zonas o regiones pobres, y en el segundo grupos de familias pobres.

Es obvio que, en lo fundamental, la riqueza global está ligada al patrón de actividad. Si la actividad es de transformación, la

riqueza depende, sobre todo, de la capacidad técnica y del capital instalado; mientras que en las actividades extractivas o agropecuarias depende mucho más de los recursos de la naturaleza. Esta es, tal vez, la razón por la que las actividades extractivas crecen, declinan y desaparecen en función de la accesibilidad del recurso, del precio y de la demanda, en tanto las agropecuarias crecen lentamente y adoptan o introducen, en forma desigual, nuevas técnicas y nuevas formas de organización (relación) del trabajo.

Hemos mencionado que en el Perú existe el convencimiento (o tal vez la ideología) de que hay una riqueza enorme de recursos naturales; sin embargo, es necesario recordar que ésta es sólo potencial, porque su explotación es muy exigente en cuanto a inversiones, y porque es aleatoria la riqueza real que generan, ya que ésta depende de la demanda externa. Las familias que participan en estas actividades o en actividades relacionadas o derivadas están pues sujetas a los riesgos, las fluctuaciones y, en definitiva, a la reducción o la desaparición de las mismas.

En el caso de la agricultura también existe una imagen que se debe relativizar. El Perú fue sede de una "civilización agraria" en el período prehispánico, y existen testimonios de patrones de utilización del territorio, de conservación del recurso tierra, de manejo del recurso agua y de logros nada desdeñables en términos de producción adecuada y suficiente. Sin embargo, las condiciones actuales son diferentes; entre otras cosas, debido a la destrucción de las obras de infraestructura agraria, a los cambios de organización social, que priorizan otras actividades (minería, por ejemplo) y al cambio en la dinámica demográfica.

En el caso de las actividades de transformación y de servicios, mayormente localizadas en áreas urbanas, son otros los elementos que intervienen. En primer lugar está el desarrollo trunco de las actividades industriales y conexas, así como la insuficiente capacidad de absorción, factores que no han permitido ofrecer oportunidades de participación a una parte importante de la población. De otro lado están el retardo y las

caóticas condiciones del desarrollo urbano y la clamorosa insuficiencia de facilidades que ofrece a una población en aumento explosivo.

En este panorama de insuficiencia y dificultades globales, el problema que afecta a extensas capas de la población en nuestro país, la pobreza, es pues, en primer lugar, el de una debilidad o condición disminuida de sus derechos sobre los bienes. Esto es, las restricciones, la escasa difusión o la desigual distribución de la propiedad y los derechos de uso de los recursos naturales; los bajos o inestables ingresos, y las dificultades para el buen uso de la propia fuerza de trabajo. A esto se añade la mala distribución o la inadecuación de los bienes públicos. En segundo lugar, y complementariamente, está la diferente capacidad de personas y grupos para reivindicar o conquistar derechos sobre los bienes y para ejercitarlos, convirtiendo su uso en servicio eficiente de la vida personal y social.

Por consiguiente, para examinar empíricamente el problema, sus características y extensión, así como para explorar las causas de su persistencia e incluso su agravamiento, vamos a aproximar las características y el nivel de pobreza. Identificaremos, también, los núcleos de pobreza a través de la distribución del ingreso y los niveles y la composición del consumo; los derechos sobre los bienes y servicios a través de los niveles de ingreso, y las capacidades por el nivel de educación. Se trata de indicadores bastante gruesos y que no constituyen lo que podría ser una *estadística exhaustiva*, pero son fundamentales aun a pesar de que se puede discutir su validez y su representatividad. Son, por lo demás, útiles para un análisis global y suficientes para alcanzar nuestro objetivo, cual es considerar que la pobreza es consecuencia de que existan en nuestra sociedad condiciones favorables para su persistencia. Estos son, como ya lo hemos señalado, la privación o el desconocimiento de derechos y una desigual distribución de capacidades.

El Perú es un país globalmente pobre, a juzgar por su ingreso nacional disponible de 4'804,888 millones de intis en 1988 (US \$24,000 millones), que significan algo menos de 240,000 intis por habitante (US \$1,100).

Estas cifras son bajas si tenemos en cuenta que para el promedio de América Latina el ingreso por habitante es de US \$1,700, y para el promedio del mundo de US \$3,000. La comparación exclusiva con países desarrollados es más violenta, pues en los EE.UU. el ingreso por habitante es de US \$17,000, y en Europa de US \$8,000¹. Ahora bien: esta situación global o promedio debe ser reinterpretada y precisada en razón de la desigual distribución que puede ocultar y, por otro lado, por la capacidad adquisitiva que representa.

Una primera comprobación es que sólo el 25% del ingreso nacional corresponde a remuneraciones; es decir, que tres cuartas partes del mismo están ligadas a derechos de propiedad (excedente de explotación). Una segunda comprobación es que existen enormes disparidades en cuanto al nivel de ingresos. Efectivamente, de acuerdo con el cálculo de la distribución del ingreso por estratos efectuada por el INE² (ver cuadro 33), encontramos que el 2% de la población dispone de cerca del 20% del ingreso, mientras que, en el otro extremo, 60% de la población dispone o tiene acceso a una proporción apenas mayor (23.8%).

En general, podemos apreciar que los tres primeros estratos retienen ingresos en mayor proporción a lo que representan como proporción de la población; el cuarto está aproximadamente en el promedio nacional, y es en el último donde la desproporción es notoria. Los datos de la encuesta permiten además percibir que la concentración de riqueza es mayor en el 1% superior del primer estrato, así como la pobreza es mayor en el 30% inferior del quinto estrato.

Para identificar los núcleos de pobreza es importante examinar la distribución territorial de estos estratos (ver cuadro 34).

1. Las cifras proceden del INE (*Compendio Estadístico 1988*) y del Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo en el mundo para 1988.

2. El método de estratificación usado es el de Dalenius, que "consiste en tomar los logaritmos del ingreso y utilizar la raíz cuadrada de las frecuencias para, luego de acumularlas, obtener los valores límite de los estratos". (INE: *Compendio Estadístico 1987*, p. 61.)

Cuadro 33
Distribución del ingreso por estratos (1985)

| Estratos de ingreso | Porcentaje de población | Porcentaje del ingreso nacional |
|------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| I Más de I/. 35,640 | 2.0 | 19.0 |
| II De 19,034 a 35,640 | 3.9 | 13.2 |
| III De 10,586 a 19,034 | 10.7 | 20.5 |
| IV De 5,369 a 10,586 | 23.1 | 23.5 |
| V Menos de 5,369 | 60.3 | 23.8 |
| Total ENNIV | 100.0 | 100.0 |

Fuente: INE: Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida.

Cuadro 34
Población por estratos de ingresos y localización
(Porcentajes respecto del total)

| Área geográfica | Estratos | | | | | Total |
|-----------------|----------|------|-------|-------|-------|--------|
| | I | II | III | IV | V | |
| Urbana | 1.59 | 3.58 | 9.60 | 18.45 | 28.58 | 61.8 |
| Rural | 0.39 | 0.32 | 1.08 | 4.64 | 31.75 | 38.2 |
| Región natural | | | | | | |
| Costa | 1.49 | 3.04 | 7.67 | 15.65 | 25.66 | 53.51 |
| Lima | 1.08 | 2.57 | 5.63 | 10.08 | 11.59 | 30.96 |
| Sierra | 0.28 | 0.42 | 1.84 | 4.59 | 26.89 | 34.04 |
| Selva | 0.21 | 0.44 | 1.17 | 2.85 | 7.78 | 12.45 |
| Total | 1.98 | 3.90 | 10.68 | 23.09 | 60.33 | 100.00 |

Fuente: Elaborado a partir de ENNIV, p. 25.

Nota: El total ENNIV (16'853,842 personas) excluye a las que en la encuesta no declararon ingresos y gastos, y a los hogares unipersonales.

Si tomamos como referencia el estrato de población de menores ingresos (cuyo límite superior es equivalente a 320 dólares, es decir un tercio del promedio nacional), encontramos que 60.33% de la población del país está por debajo de una cifra de por sí muy baja. Por tanto, está en una situación de pobreza o cercana a ella. Ahora bien: ocurre que más de la mitad de esta población reside en áreas rurales, donde representa el 83% del total de habitantes de dicha área. Por tanto, el fenómeno de bajos ingresos es mucho más amplio en el medio rural. En el otro extremo, sólo el 1% de la población rural está en el estrato I, el de mayores ingresos, de manera que la presencia de población con altos ingresos es muy restringida. En áreas urbanas, en cambio, sólo el 45% de la población está en el estrato V y el 2.6% en el estrato I; es decir, hay una menor incidencia de los bajos ingresos y una mayor de los altos.

El cuadro también nos da una imagen de la situación en las regiones naturales del país. Esta vez se puede percibir que más de la mitad de la población del país está en la costa y un tercio en la sierra, y que, sin embargo, la mayor proporción de población en el estrato V está en la sierra. Allí representa el 80% de la población, mientras que en la costa es de 36% y en la selva de 62%. El fenómeno de concentración de riqueza también es mayor en la costa, de manera que se puede concluir en que además de ser predominantemente rural, el problema de bajos ingresos es mayormente un problema que se manifiesta en la sierra y que allí, como en la selva, los núcleos de ingresos altos y muy altos son menores.

El cuadro, finalmente, pone en evidencia la situación en Lima Metropolitana, en tanto que realidad urbana y costeña, que, por lo mismo, acusa una menor proporción de población con bajos ingresos y una mucho mayor de la que percibe elevados ingresos.

Anotemos que esta información se refiere al lugar de residencia de los perceptores de ingresos y no al lugar de su generación. Por lo mismo incluye, sin explicitar, una transferencia de recursos e indica el lugar más probable de utilización de esos ingresos. Así, por ejemplo, los propietarios o socios y los

ejecutivos de explotaciones mineras, agropecuarias y agroindustriales residen por lo general en centros urbanos y, ciertamente, es allí donde asignan el grueso de los ingresos que perciben en razón de sus derechos (propiedad o servicios).

En medio de estas desigualdades, cabe preguntar cuál es el volumen y cuál la proporción de población realmente pobre en el Perú y, además, dónde se localiza. Intentar una respuesta, como es nuestro propósito, requiere adoptar una definición operativa y, por tanto, aceptar imperfecciones o limitaciones.

Dado lo complejo del concepto de pobreza, así como las connotaciones éticas o valorativas que arrastra y las necesarias referencias culturales, es muy difícil identificar una situación de pobreza, porque antes sería necesario establecer un criterio objetivo y de validez general para la medición. Los criterios propuestos y aplicados se refieren fundamentalmente al nivel de ingresos y al consumo. El primero como posibilidad del segundo, y este último como indicador de la satisfacción de necesidades. En el fondo la idea según la cual es pobre aquel que no alcanza a satisfacer necesidades básicas es comúnmente aceptada; pero donde no hay necesariamente acuerdo es a propósito de cuáles son las necesidades reputadas como básicas, más allá de las de subsistencia.

Los esfuerzos de análisis empírico de realidades concretas han buscado establecer *líneas de pobreza*, es decir niveles de ingreso económico por debajo de los cuales se considera pobre a una persona. Estas líneas de pobreza se pueden establecer a partir de una definición normativa, esto es, de especificar el contenido y cantidad del consumo necesario para una persona en circunstancias sociales dadas. Esa es la *canasta de consumo mínima* aceptable, cuyo costo se puede calcular y define el umbral o la línea de pobreza. Este es el método utilizado por la CEPAL para su estudio sobre la pobreza en América Latina³. Otra posibilidad es la de investigar empíricamente el consumo

3. ALTIMIR, O.: *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago, Cuadernos de la CEPAL, 1979.

mínimo a partir de un análisis de la asignación del gasto en los diversos rubros del consumo y admitiendo que una persona no estará dispuesta a reducir el consumo de un bien más allá de un límite. La suma de los gastos que ocasionan esos consumos incomprensibles constituye el *gasto de subsistencia* o límite por debajo del cual se está en la pobreza que, incluso, se podría reputar de pobreza extrema. Este es el método que utiliza M. Vega-Centeno en un estudio sobre el nivel y características de la pobreza en los países de América Latina a comienzos de la década del 80⁴. Es interesante notar que la estimación de la línea de pobreza, sobre todo, y la composición del consumo de los pobres, arroja resultados similares con un enfoque y con el normativo antes mencionado.

La definición y estimación de líneas de pobreza permite indagar quiénes son pobres y cuántos pobres hay en una sociedad. Hay, pues, cuestiones que quedan pendientes; entre éstas está la localización, es decir la dispersión o la concentración de la población pobre. Respecto de esto último, se han elaborado *mapas de pobreza* con base en indicadores complejos e indirectos (índices) que reflejan los niveles de satisfacción de necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios para la población, en cada circunscripción territorial. Así lo ha hecho el Banco Central de Reserva y más recientemente el Instituto Nacional de Planificación⁵. Esta forma de abordar la pobreza tiene un gran valor descriptivo y sintético, pues permite una visión de la presencia de pobreza a través del país y de la diferente intensidad con que afecta a la población de cada zona (provincia, distrito), aunque la sola presencia de núcleos de riqueza en

4. VEGA-CENTENO, M.: "Pobreza, niveles y patrones de consumo: Un análisis a través de los países latinoamericanos", en revista *Economía*, vol. VII, N° 13, PUCP, 1984.

5. Banco Central de Reserva. Gerencia de Investigación Económica: *Mapa de pobreza del Perú*, Lima, 1986. Instituto Nacional de Planificación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Pobreza crítica en el Perú*. Lima, 1988, Documento de Trabajo.

una de ellas (o en varias) puede sesgar los índices y distorsionar la percepción de los problemas.

Otra forma de captar aspectos de la pobreza y de la localización de la población pobre es a través de encuestas amplias y de gran cobertura, como la que ha aplicado el Instituto Nacional de Estadística con el apoyo del Banco Central de Reserva del Perú y del Banco Mundial entre 1985 y 1986. Esta vez se trata de recoger información directa de los hogares en lo que concierne a las condiciones de vivienda, salud, educación y empleo, así como sobre la estructura de los ingresos y gastos. Se trata, en otras palabras, de información que permite caracterizar el nivel de satisfacción de necesidades de los hogares y, asimismo, proporcionar información sobre su lugar de origen y de residencia. La Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) nos ofrece, pues, información adecuada y reciente para el propósito que perseguimos. Anotemos que la encuesta fue aplicada en todo el país —con excepción de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, por estar éstos en situación de emergencia⁶— y a través de una muestra de 5,024 viviendas que, luego de expansión, permite alcanzar un “Total ENNIV” de 18’350,000 habitantes, cifra inferior en 8% a las estimaciones de población para esos años. Los resultados elaborados corresponden a este total y, con las precauciones del caso, son los que utilizaremos en lo que sigue de este capítulo.

Para identificar la pobreza, P. Glewwe⁷, quien ha sido el primero en utilizar los datos de la ENNIV, recuerda que toda definición de líneas de pobreza involucra algún elemento de elección arbitraria y que por ello sería conveniente examinar las

6. Estos tres departamentos resultan ser los más pobres o de pobreza más aguda y predominante, según el *Mapa de pobreza* del Banco Central de Reserva. Por tanto, su exclusión, en la medida que no haya sido corregida por la elaboración estadística, estaría induciendo una subestimación de la pobreza en el país.

7. GLEWWE, P.: *op. cit.*, p. 36.

situaciones con respecto a diferentes líneas de pobreza. Igualmente, señala que puede ser conveniente definir líneas de pobreza ya no por el costo de la canasta mínima, sino por un porcentaje de población de menor ingreso o consumo. En este caso el sujeto de interés es la proporción de población *más pobre*; en un país que, como ya hemos señalado, es pobre en conjunto, esta forma de definir la pobreza es, además de expeditiva, bastante segura y permite cuantificar el volumen de población pobre. Glewwe elige el 30% y el 10% de la población más pobre, como los que incluyen a la población pobre en términos absolutos y a la que está en extrema pobreza.

Además de aceptar esta definición de líneas de pobreza, vamos a utilizar la misma aproximación al problema, esto es, a través de los gastos de consumo, *per capita*, ajustados por la composición del hogar y por las diferencias regionales de precios. La medición de los gastos de consumo, ajustada, indica que en promedio cada individuo incluido en el 10% más pobre gastaba I/.155 ó menos en junio de 1985 y que los incluidos en el 30% más pobre gastaban I/.279.2 ó menos en la misma fecha. Estas vienen a ser, pues, las líneas de pobreza para el conjunto del país. Ahora bien: es importante ver cómo varían estas líneas de pobreza y de extrema pobreza a través de regiones y áreas en el país. El cuadro 35 nos pone frente a la evidencia de que en ambos casos, 10% ó 30% más pobre, las regiones serranas y las áreas rurales registran menor consumo, es decir, que el nivel de pobreza, de consumo restringido e insuficiente es allí más agudo.

El nivel de consumo para los más pobres en las áreas rurales de la sierra es menor que los correspondientes al resto de áreas rurales, y todos son menores que el promedio para el conjunto del país. Este cuadro nos muestra la diferente intensidad del fenómeno de carencias y deficiente satisfacción de necesidades. Si añadimos que las líneas de pobreza para Lima, área urbana y de concentración de recursos por excelencia en el país, son de 283.5 y 411.5 intis *per capita* y por mes para el 10% y 30% más pobre, respectivamente, se puede completar la imagen de privilegios y diferenciaciones.

Cuadro 35
Líneas de pobreza: Consumo per capita
mensual límite (ajustado) del 10% más pobre
(Intis de junio de 1985)

| | Costa | Sierra | Selva |
|--------|------------------|------------------|------------------|
| Urbano | 200.5 (315.4) | 173.5 (307.4) | 192.4 (330.6) |
| Rural | 144.5 (203.3) | 113.3 (199.5) | 123.0 (194.5) |

Fuente: Glewwe, P.: *op. cit.*, pp. 36, 46 y 56.

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al umbral de gasto de consumo del 30% más pobre.

Por otra parte, un examen algo más detallado de la distribución de la población más pobre en el país nos indica que la gran concentración de pobreza se encuentra en las áreas rurales de la sierra. Allí está prácticamente el 60% de la población en extrema pobreza y el 50% de la población pobre (ver cuadros 36 y 37).

Cuadro 36
Distribución territorial de la población
(10% más pobre)

| | Costa | Sierra | Selva | Total |
|--------|-------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| Urbana | 170,700 (9.3) | 164,500 (8.8) | 42,200 (2.3) | 374,300 (20.4) |
| Rural | 170,600 (9.3) | 1'095,500 (59.7) | 194,510 (10.6) | 1'460,700 (79.6) |
| Total | 341,300 (18.6) | 1'250,700 (68.5) | 236,700 (12.9) | 1'835,000 (100.0) |

Fuente: Elaborado a partir de P. Glewwe: *op. cit.*, cuadro 15.

Cuadro 37
Distribución territorial de la población
(30% más pobre)

| | Costa | Sierra | Selva | Total |
|--------|---------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| Urbana | 1'106,500 (20.1) | 517,400 (9.4) | 121,100 (2.2) | 1'745,000 (31.7) |
| Rural | 528,500 (9.6) | 2'675,500 (48.6) | 556,000 (10.1) | 3'760,000 (68.3) |
| Total | 1'635,000 (29.7) | 3'192,900 (58.0) | 677,100 (12.3) | 5'505,000 (100.0) |

Fuente: *Idem* cuadro 36.

Sabemos que el 38%⁸ de la población del país es rural, pero el 79.6% de los más pobres vive en esas áreas (59.7% en la región andina). En el caso del Perú ocurre, como en muchos otros países de pobreza extendida, que la mayoría de la población rural es pobre con relación al resto del país y que la mayoría de los pobres es de origen rural, como veremos más adelante, en razón de la migración forzada de campesinos hacia las áreas urbanas. Las particularidades, en nuestro caso, son que la distribución por regiones naturales es determinante, tal vez porque la calidad de tierras, la topografía, el clima y la disponibilidad de agua son bastante diferentes entre ellos y porque el segmento de población que ha resultado marginado o que prácticamente no ha sido beneficiado por las transformaciones sociales y políticas se localiza en una de ellas, sobre todo.

En definitiva, la mayoría de los pobres en el Perú —o, en todo caso, la mayoría de los *más pobres*— está en las zonas rurales y particularmente en la sierra. Al mismo tiempo, la inmensa mayoría de los pobladores de la sierra son pobres, a juzgar por la concentración en los estratos de ingresos más bajos (92.5% en

8. Con respecto al total ENNIV, pues de acuerdo con las proyecciones del INE, es el 46% de la población total del país.

los estratos IV y V) y por el umbral de consumo de los más pobres, que, al igual que en la selva, es muy inferior al promedio nacional y al de la región costera. Finalmente, se puede apreciar también que los pobres de las áreas rurales son más pobres que los de las áreas urbanas. Su consumo es menor para el mismo límite (10% ó 30%), lo que revela mayores carencias o infraconsumo.

Sin embargo, hemos señalado antes –y debemos reiterarlo– que la pobreza es un fenómeno que afecta al conjunto de la sociedad y que se manifiesta en todo el país en forma y con intensidad diversas. Es evidente que las raíces y las características de la pobreza pueden ser diferentes por razones económicas, geográficas y aun étnicas y raciales. Es necesario, pues, asumir y explicitar esas diferencias, y para ello vamos a examinar, en forma resumida y sin pretensión de exclusividad, algunas cuestiones acerca de la pobreza en relación con el patrón de establecimientos humanos. La diferenciación rural-urbano es tal vez la que permite evidenciar y distinguir mejor los diversos niveles, incidencia y causas de la pobreza en nuestro país.

En lo que sigue de este capítulo vamos a presentar, en el nivel anunciado, un análisis somero de la *pobreza rural*; en una sección posterior, el que corresponde a la *pobreza urbana*; y como en relación con ambas surge el problema de las *migraciones internas forzadas*, abordaremos en otra sección los problemas y situación de la población involucrada. En efecto, muchos de los migrantes son pobres del campo que resultan expulsados de su medio y que luego engrosan, sin llegar siempre a ser aceptados o integrados, el contingente de la población urbana pobre.

LA POBREZA RURAL: PERMANENCIA Y AGUDIZACIÓN

La imagen de mayor y más extendida pobreza en el área rural surge muy nítida cuando se examinan los indicadores a nivel nacional y, evidentemente, por contraste. Ahora bien: si consideramos los promedios de consumo por habitante en los grupos de pobreza o de mayor pobreza, podemos precisar algo más la situación real de la población.

Cuadro 38
Consumo por habitante de la población rural,
por grupos de pobreza
(Intis de junio de 1985)

| | Costa | Sierra | Selva | Total país |
|---------------|-------|--------|-------|------------|
| 10% más pobre | 115.6 | 80.7 | 91.6 | 112.2 |
| 30% más pobre | 167.0 | 132.5 | 138.1 | 183.0 |
| Total | 421.3 | 366.8 | 413.5 | 555.4 |

Fuente: Glewwe, P.: *op cit.*, cuadros 13 y 29.

El consumo de los grupos pobres es menor que el que se puede tomar como típico en el conjunto del país, en todas las regiones y para cualquier reagrupamiento de la población. Podemos decir, por tanto, que el poblador rural es más pobre que el peruano típico, salvo en el caso del costeño. Algo muy claro es, por otra parte, que la pobreza es más intensa en la sierra, sobre todo la pobreza extrema. En otro párrafo nos referimos al volumen de población involucrada, pero en este queda la evidencia del nivel de gran pobreza en el medio rural y sobre todo en la sierra.

Entre las causas que explican la pobreza rural, y la de la población andina en particular, se pueden señalar los procesos de concentración de recursos, el rápido crecimiento de la población, el limitado alcance de esfuerzos de redistribución (como la reforma agraria), los bajos niveles de retribución del trabajo asalariado, el carácter estacional de las ocupaciones agropecuarias, la baja rentabilidad de las artesanales y, finalmente, factores inherentes a la educación y las formas o niveles de integración social de la población. Son problemas estructurales y, por tanto, su solución —esto es, la superación de la pobreza— debe ser considerada en un programa correctamente balanceado y en una perspectiva de largo plazo.

La pobreza rural, sin embargo, se manifiesta, se agrava o, eventualmente, se alivia por las condiciones de operación co-

riente y de localización de las diversas actividades rurales (agropecuarias, extractivas, artesanales y comerciales), así como de la estructura y localización de los mercados, de los centros de servicios y en relación con el funcionamiento del resto de la economía.

En lo que sigue vamos a referirnos en forma específica a algunos de estos aspectos, privilegiando la actividad agropecuaria, que es la dominante, para identificar los mecanismos y las variables más importantes de la generación y persistencia de la pobreza que afecta sobre todo a pequeños agricultores y artesanos independientes y a asalariados en el campo.

Problemas técnicos y riesgos de producción

T. Schultz y, más tarde, A. Figueroa han mostrado que los campesinos minifundistas son *pobres pero eficientes*. Algo similar se podría afirmar para el conjunto de la población pobre del área rural, ya que ella está compuesta por esos mismos minifundistas y, en menor proporción, por campesinos sin tierra (asalariados), cuyo rendimiento, independientemente del esfuerzo o la habilidad, está asociado a la dotación de recursos y a los medios técnicos. Por otro lado, está compuesta por artesanos, pequeños comerciantes y asalariados sin calificación, todos escasamente capitalizados.

Ya hemos mencionado que la tierra es escasa. Ahora podemos precisar que si bien el 98% de los hogares posee tierras, el 79% cuenta con extensiones menores de cinco hectáreas. Si tenemos en cuenta, además, la calidad de los suelos y las características topográficas, se desprenden condiciones limitantes para un buen rendimiento, para el manejo o conservación del recurso y para la introducción de nuevas o mejores técnicas de explotación. Las pequeñas explotaciones tienden a la sobreexplotación, mientras que las grandes pueden (y de hecho lo hacen) desperdiciar recursos.

Por otra parte, el agua es un recurso de disponibilidad aleatoria en la sierra, dada la importante proporción de áreas de secano (78.25%) y el irregular régimen de lluvias; en la costa,

donde domina el sistema por riego (91%), la abundancia o escasez de agua depende de la estación lluviosa en los Andes⁹; finalmente, en la selva el problema es el de la superabundancia. El manejo del agua es, pues, difícil y costoso, además de potencial generador de consecuencias negativas, como la erosión de los suelos, es decir, su destrucción como recurso.

Cuadro 39
Régimen de producción por regiones

| | Cultivo | Riego | Secano |
|--------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Total | 2'717,000 (100%) | 1'064,000 (39.16%) | 1'653,000 (60.83%) |
| Costa | 760,000 (27.97%) | 691,600 (91%) | 68,400 (9%) |
| Sierra | 1'517,000 (55.83%) | 329,840 (21.74%) | 1'187,160 (78.25%) |
| Selva | 440,000 (16.19%) | 42,560 (9.7%) | 397,440 (90.3%) |

Fuente: ONERN.

En lo que se refiere a los medios técnicos —es decir, herramientas, semillas, reproductores e insumos—, se tiene que no son abundantes ni los más adecuados. Su disponibilidad depende de la capacidad económica de la familia, y su no disponibilidad reduce la posibilidad de obtener mejores rendimientos. No decimos suficientes porque este concepto asociaría necesariamente la extensión, ya que la suficiencia está en relación con las necesidades de la familia.

Finalmente, dos elementos que marcan la producción agropecuaria (que, como ya hemos dicho, es dominante en el medio

9. Dada la infraestructura de irrigaciones en la costa, el riesgo es menor que en la sierra.

rural) e incluso las otras actividades, son la dependencia de los ritmos de la naturaleza y la dificultad de prever o controlar los fenómenos naturales. Hay una referencia bastante rígida al calendario y factores generadores de riesgo. En otras palabras: la agricultura es necesariamente de carácter estacional, impone un desfase importante entre las decisiones de producción y las posibilidades de venta y, además, entraña un riesgo de fracaso (destrucción o pérdida) por efectos climáticos u otros fenómenos. Otras actividades rurales están marcadas por la dispersión, las restricciones de escala y la debilidad de eslabonamientos inmediatos.

En resumen, los problemas de producción, vistos a través de una óptica de corto plazo, consisten en no poder generar un volumen suficientemente grande como para permitir la satisfacción de necesidades, ahorrar y acumular; por otro lado, en la incapacidad para generar la ocupación permanente de toda la fuerza de trabajo. Por todo esto hay necesidad de ocupaciones múltiples (suplementarias) en forma permanente u ocasional.

Ahora bien: como ni la ocupación principal ni las otras que se ofrecen como complementarias dan origen a ingresos suficientes, tenemos el caso de que los pobres rurales, desde el punto de vista de su participación en la producción, son *subempleados por ingresos y sobreempleados por la duración de sus jornadas de trabajo*.

Los costos de producción, de comercialización y el costo de vida

Los componentes de costos se agrupan habitual y convencionalmente entre los costos fijos y los variables; entre estos últimos se cuentan los de servicios de factores, de insumos y de comercialización.

En el caso de las actividades rurales hay dos elementos típicos. Uno es la importancia de los costos de transporte y los tiempos asociados con esas operaciones, dada la distancia de los centros de abastecimiento o de venta, y la dispersión de las explotaciones. Por otra parte, es conocida la situación del agri-

cultor pequeño o pobre y en general del productor rural, que no posee medios mecánicos o automotores propios de transporte, de manera que es el propietario de ellos quien se encarga de la operación.

Lo que ocurre es que pocos (a veces incluso sólo uno) transportistas o distribuidores (típica posición monopólica) son los que ofrecen en el lugar y venden los bienes que demanda el campesino y, lógicamente, fijan el precio, estimando (sobrees-
timando) el costo del servicio. Correlativamente, son transportistas o rescatistas (en posición monopsónica) los que compran los productos "en chacra" y en general en el lugar de producción y los llevan a las ciudades, para venderlos a mayoristas o a entidades como ENCI o ECASA.

En realidad, de esta situación podemos interpretar que se elevan los costos de producción en razón del sobreprecio de los insumos y materiales "importados", y se elevan (implícitamente) los costos de comercialización, manteniéndose deprimidos los precios que se pagan en chacra. Es obvio que esto ocurre enteramente cuando se produce para la venta, ya que en la producción para el autoconsumo sólo operaría la primera parte de la restricción (los costos de insumos).

En lo que toca a los costos de insumos y bienes en general en pueblos cercanos, hay que reconocer el incremento por transporte (no siempre justificado) y, esta vez, añadir el costo del tiempo de desplazamiento (o costo de oportunidad) que se da por dejar la explotación durante una parte significativa de la jornada. Algo similar ocurre con la venta de sus productos, pues la presencia del productor no puede ser continua en los mercados, y se concreta en las ferias semanales o periódicas, o en eventos similares, no siempre en las condiciones más ventajosas.

Por último, en lo que toca al costo de vida, tenemos que se le registra como inferior al de las ciudades, pero es razonable pensar que eso ocurre por la inferioridad de la canasta y por la no consideración suficiente del autoconsumo. El poblador rural pobre gasta menos en sus consumos totales, pero el número de *items* con cantidades consumidas nulas o ínfimas, independien-

temente de la frecuente inferior calidad, es mayor que en las ciudades y en los grupos ricos. Hay problemas de no disponibilidad (de bienes no producidos en el área rural) y de no accesibilidad, por el precio y los ingresos o por las distancias y el insuficiente abastecimiento. La consecuencia es una inferior calidad de vida, como realidad para muchos y como posibilidad para todos.

La fijación de precios

Se espera que los precios se fijen por la oferta y la demanda, por los costos o por imposición externa (que, generalmente, es del poder público). En el caso de la producción rural, parecería que es la tercera opción la más influyente o determinante, aunque no por la sola y exclusiva intervención estatal. El problema es que el productor rural es el último eslabón de una cadena de transacciones, para comprar; y es el primero de otra, para vender.

Nos hemos referido ya a los costos, y ahora nos detendremos en los precios de venta. En primer lugar, hay que tener en cuenta la posición y participación del productor pequeño o pobre en la oferta agregada y, por tanto, la escasa o nula incidencia de sus propios costos en la fijación de precios: Es un indicador de precios, independientemente de que éstos, incluso, no cubran sus costos. Las situaciones son, sin embargo, distintas entre regiones. Como se muestra en el cuadro 40, tanto en la sierra como en la selva se dan casos en los que los costos de producción han superado el precio de venta (arveja, papa y oca en sierra; arroz, maíz y yuca en selva), cosa que, entre los productos seleccionados más importantes, no ocurre en la costa. Esto puede explicarse porque el productor costeño está mejor informado, dada la cercanía a mercados, dispone de más y mejores medios de transporte y porque es en la costa donde se encuentran las explotaciones agrícolas más modernas, técnicamente eficientes y estables y, por tanto, con mejores condiciones para ser económicamente eficientes y rentables.

De cualquier modo, la posición desventajosa del poblador rural se explica por la elasticidad de la demanda que enfrenta

y por la precibilidad del producto que ofrece como agricultor, así como por las dificultades de incursionar en otros mercados cuando lo hace como artesano.

Un problema de fondo es que, en la cadena de transacciones, hasta el consumo final de los productos, es el precio al consumidor final el que social o políticamente tiene mayor importancia. Ese es en realidad el precio de referencia y, entonces, de él se deben descontar el costo de almacenamiento (conservación) y el del transporte. Por tanto, es el saldo lo que se puede pagar

Cuadro 40
Términos de intercambio.
Relación costo-precio del producto
(Precios a julio de 1984)

| | Precio promedio de venta (1) | Costo (L/kg) (2) | Costo Precio (2/1) |
|--------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|
| <i>Costa</i> | | | |
| Arroz | 0.70 | 0.44 | 0.63 |
| Maíz duro | 0.66 | 0.52 | 0.78 |
| Camote | 0.19 | 0.09 | 0.47 |
| Algodón | 2.19 | 1.56 | 0.71 |
| <i>Sierra</i> | | | |
| Maíz amiláceo | 0.88 | 0.75 | 0.85 |
| Arveja grano seco | 1.61 | 1.82 | 1.13 |
| Papa | 0.51 | 0.55 | 1.08 |
| Oca | 0.46 | 0.46 | 1.00 |
| <i>Selva</i> | | | |
| Café en producción | 5.08 | 2.87 | 0.56 |
| Arroz | 0.69 | 0.86 | 1.24 |
| Maíz duro | 0.49 | 0.89 | 1.81 |
| Yuca | 0.34 | 0.37 | 1.09 |

Fuente: ENAHR.

al productor, independientemente de si cubre sus costos o le permite realizar beneficios. El mecanismo es, por analogía, el de un *mark-down*¹⁰.

Se puede decir, por eso, que la mejor situación de la población urbana, e incluso la de los pobres urbanos con respecto a los rurales, se debe, en buena medida, a esta transferencia forzada.

Otro aspecto que es necesario resaltar es el de la concentración de poder económico en el proceso de acopio y distribución. La función y el poder de los "reyes"¹¹ de diferentes productos es, evidentemente, un elemento que contribuye a la elevación excesiva de los costos de intermediación entre productores y consumidores.

En definitiva, son los problemas que se derivan de la no consideración de los costos de producción, de lo arbitrario de las cargas adicionales y, finalmente, de la voluntad política de favorecer al consumidor urbano, los que mantienen, vía precios, la pobreza rural.

El financiamiento de la campaña o del ciclo productivo

Hemos hecho referencia a la amplitud y rigidez del período de producción y a la estacionalidad de las tareas rurales en relación con la predominancia de la actividad agropecuaria. En este acápite nos referiremos a las características del flujo de gastos y de ingresos que le corresponde.

El inicio de la producción agropecuaria, aun dado un "capital instalado", implica una inversión adicional (semillas) y una concentración de gastos que corresponden a la intensidad de operaciones de la preparación de la tierra y de la siembra. Más adelante, la cantidad y variedad de insumos necesarios

10. Por oposición al *mark-up* o método de fijación de precios por costos.

11. Comerciantes monopolistas especializados en determinados productos.

disminuye, como también disminuye la intensidad de operaciones (aporque, deshierbe, etc.). Finalmente, son de nuevo esfuerzos concentrados los que requiere la cosecha y el despacho o venta. Es obvio, pues, que hay una concentración de gastos al comienzo del proceso, gastos que implican compras de material o bienes en general, y también mayor empleo de mano de obra. Los gastos en la etapa intermedia son menores en términos de mano de obra (incluso la propia) y aleatorios los de materiales, ya que dependen de factores naturales y del precio de esos bienes. En la etapa final hay nuevamente mayor empleo de mano de obra y, eventualmente, de instrumentos o maquinaria.

Ahora bien: ocurre que sólo después de concluida la cosecha y la venta se producen los ingresos. La situación se atenúa o compensa cuando hay varias actividades con calendarios desfases, pero esto tiene por límites el clima y el régimen de aguas y, en el caso que nos interesa más en este trabajo, el de una extensión de tierras que no permite este desfase.

En definitiva, el productor rural (sobre todo el agropecuario) debe disponer y comprometer un capital de trabajo que gastará en gran parte al comienzo del proceso. Si no dispone de él, sus condiciones de producción se deterioran o anulan y lo mismo ocurre, en consecuencia, con sus posibilidades de ingresos. Cuando dispone de él, en forma suficiente o aun parcial, es por un crédito formal, costoso y tedioso (por la cantidad de requisitos a llenar), o por créditos informales o "habilitaciones", a la larga más costosos¹².

La disponibilidad de ese capital, su propiedad o el acceso vía crédito, en condiciones aceptables, es pues una condición bási-

12. Las habilitaciones de los mayoristas suplen al sistema financiero formal permitiendo la producción; pero condicionan al productor a vender su cosecha al precio fijado por el mayorista. En la mayoría de los casos, los intereses son más altos; pero este tipo de crédito es más ágil y rápido y sobre todo llega oportunamente, lo que es clave para la producción agraria.

ca para una producción eficiente e ingresos mayores. El desafío es el de crear esos capitales o los mecanismos para hacer uso de los que forma la sociedad en el propio sector y en otros; en otras palabras, el crédito de corto plazo, la redefinición de los sujetos de crédito y de los costos que representa en relación con los beneficios que pueda generar.

En el caso de artesanías o de producción susceptible de ser retenida en *stock*, los problemas son, sin embargo, similares, y las restricciones a la producción (ingresos), el estancamiento o la desaparición ocurren muchas veces por falta o insuficiencia de ese capital de operación corriente.

Por lo demás, un elemento que marca la actividad rural es el riesgo. En efecto, ésta depende de las condiciones de la naturaleza para las actividades agropecuarias, y lo hace en tal medida que el esfuerzo y los gastos de la primera etapa pueden perderse en forma completa. Eso es lo que ocurre como consecuencia de heladas, inundaciones u otras catástrofes climáticas o naturales. En otros rubros, depende de demandas externas al medio rural (artesanías, pequeña minería), de manera que, realizada una producción, nada asegura su éxito en el mercado. En estas condiciones, comprometer un capital de trabajo en la etapa inicial es una decisión que implica un riesgo actualmente no compensado ni cubierto por ningún tipo de seguro.

El campesino pobre apuesta contra la naturaleza y contra la demanda urbana que no controla ni puede neutralizar, y por ello su objetivo implícito es minimizar pérdidas probables. Es así que diversifica cultivos y, en general, actividades, al costo de mayores y hasta inhumanos esfuerzos y, también, al costo de perder ciertas posibilidades de eficiencia vía economías de escala.

El capital de trabajo es indispensable, pero es necesario además compensar los riesgos de la actividad, pues en caso de pérdida del producto (la cosecha) la pérdida es doble: se perdió la posibilidad de ingreso por venta del producto y, por otra parte, se permanece deudor del capital que se comprometió, o bien se pierde el que se había logrado acumular.

La composición del ingreso de los pobres en el campo

Los ingresos de la población rural dependen mayormente de las características de su inversión en la actividad agropecuaria o de su relación con ella. Pueden ser propietarios de tierras, asalariados o trabajadores independientes; en actividades agropecuarias o en actividades relacionadas u otras, sobre todo en los períodos de reducción del ritmo de actividad agrícola.

A nivel nacional, según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (1985-86), se encuentra que entre los ingresos de la población rural domina el autoconsumo, hecho que corresponde tanto a la predominancia de la actividad agropecuaria en la que es característica la posibilidad de autoconsumo, como a la proporción de población pobre en el medio rural, cuya importancia relativa ya hemos mencionado. En efecto, es bien conocido el hecho de que el autoconsumo es más importante en la medida que la pobreza es más aguda.

A partir de la misma ENNIV, que proporciona información sobre el origen (naturaleza) de los ingresos rurales como sobre los ingresos promedio por hogar, hemos estimado el porcentaje de hogares rurales que perciben ingresos de diferentes fuentes.

Como se aprecia en el cuadro 41, los ingresos de los hogares no son, ni siquiera aproximadamente, de fuente única. Al contrario: los problemas derivados de la insuficiencia de los ingresos generados por cada una de ellas y la marcada estacionalidad del ciclo agropecuario contribuyen a una actividad diversificada.

Hasta donde es posible argumentar cifras como evidencia, se puede afirmar que prácticamente toda la población rural autoconsume una parte de su producción. Sin embargo, más allá de la cifra global, la observación directa, y otras informaciones parciales, nos indican que la proporción de autoconsumo es mayor, y hasta puede ser el total, en el caso de los más pobres, por la razón antes señalada. La pobreza reduce (o excluye) la adquisición de bienes no producidos por el agente, pero la diferencia entre el ingreso por autoconsumo y el ingreso promedio total nos indica que hay otros ingresos y, antes, otras

Cuadro 41
Origen de los ingresos y población incluida

| | Porcentaje de ingreso total | Ingreso promedio por hogar (I/mes) | Porcentaje de hogares |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| Dependiente | 15.4 | 665 | 42.0 |
| Independiente | 29.0 | 625 | 84.1 |
| Autoconsumo | 48.6 | 885 | 99.6 |
| Rentas de propiedad | 1.3 | 36 | 65.5 |
| Transferencias y otros | 5.7 | 103 | 100.0 |
| Total/promedio | 100.0 | 1,813 | |

Fuente: ENNIV.

necesidades que se trata de satisfacer generando ingresos suplementarios.

El poblador rural al que nos estamos refiriendo no dispone de suficientes extensiones de tierras productivas: ésa es la raíz de su pobreza; pero existen otros que sí las tienen y, a partir de cierta extensión, requieren de la colaboración de otros trabajadores, más allá del grupo familiar. El cuadro 42 ilustra esta situación.

Cuadro 42
Explotaciones que emplean mano de obra asalariada

| Dominio | % de E.A. que han empleado mano de obra | Nº promedio de jornales pagados por E.A. |
|---------------------------|---|--|
| República | 51.3 | 90 |
| Explotación agrícola con: | | |
| - Menos de 5 Hás. | 45.3 | 35 |
| - De 5 a 50 Hás. | 65.8 | 179 |
| - Más de 50 Hás. | 48.4 | 398 |

Fuente: ENAHR.

Esto es lo que explica la importancia de los ingresos por trabajo dependiente e independiente, aunque el aporte en términos de promedio por hogar hace pensar que los niveles de remuneración o tasas de salarios son bajos.

Por lo demás, la rentas de propiedad y las transferencias no tienen una gran importancia para el conjunto. Es posible que una minoría, en la que no están los pobres, sea la que percibe las rentas. Lo que sí es notable es lo escaso del aporte de las transferencias, aun en promedio, ya que es muy probable que la distribución real de éstas resulte reforzando las desigualdades, es decir, que el pobre reciba menos transferencias que el que no lo es.

El poblador rural pobre tiene, pues, un ingreso compuesto resultante de esfuerzos múltiples en una rama (la agropecuaria) y en otras, cuando la intensidad del trabajo agrícola se reduce. Todos sus ingresos, por lo demás, son *aleatorios, eventuales e inestables*.

Cabe anotar que esos trabajos complementarios, generalmente asalariados, no se realizan siempre en áreas cercanas. Al contrario: cuando ese asalariamiento es en minas o canteras, en construcción civil o en artesanías utilitarias en pueblos, supone una migración temporal que implica costos. El pobre que migra obtiene nuevos ingresos pero incurre en nuevos o adicionales gastos que pueden anular la rentabilidad de la operación.

En definitiva, el esfuerzo irrenunciable por la subsistencia resulta manteniendo la pobreza, porque la situación inicial y las condiciones exteriores así lo imponen.

Las características del consumo y del gasto del pobre

Una forma de considerar (y medir) la pobreza es entendiéndola como infraconsumo. Es pobre el que no puede satisfacer sus necesidades; es decir, el que no puede consumir los bienes y servicios con aptitud para ello. El consumo es, pues, un indicador de bienestar o de pobreza.

Ahora bien: el consumo de una persona es un problema variado y complejo; lo es más el de una familia. Las necesidades

que satisfacer son múltiples y complementarias o independientes y, además, están referidas a un marco socio-cultural. Si bien algunas necesidades son generales o vitales, la forma de satisfacerlas no tiene por qué ser uniforme. En definitiva, debemos tomar en cuenta la composición del consumo, los niveles o volúmenes del mismo y las modalidades de acceso o adquisición de bienes y servicios.

En primer lugar, trataremos el problema de la composición del consumo. Es bien conocido que en la medida que se agudiza la pobreza, la proporción de consumo de alimentos se eleva (ley de Engel); es decir, que a menor presupuesto la eventual disminución del consumo alimentario es proporcionalmente menor que en otros rubros. Lo que ocurre es que al reducir o eliminar consumos, se deteriora la suficiencia cualitativa del consumo.

Es típico que la canasta de consumo del pobre sea inferior en composición a la canasta mínima o a la del rico. Para los primeros, la forma de reducir el costo, o de adecuarlo a los ingresos, es reduciendo cantidades en algunos rubros, sustituyendo otros con pérdida de elementos importantes o, simplemente, eliminándolos. Es decir, reduciendo y deteriorando el nivel de vida.

En el cuadro 43 proponemos la comparación con Lima, ciudad que registra el más alto nivel de vida, pero que incluye áreas y hogares de suma pobreza. La referencia a hogares rurales también incluye a pobres y no pobres, aunque sabemos que los primeros son mayoría.

Una cuestión es clara: el consumo alimentario del pobre rural es, en promedio, el 75% de su consumo total, mientras que en Lima éste no llega al 48%. Hay, pues, un margen menor para otros consumos. Más aún: podemos mencionar otras cifras de la misma ENNIV que indican un consumo alimentario de 77.4% para el quintil inferior, el más pobre, mientras que es del 73% para los estratos rurales superiores y de 39.5% para el otro extremo, el quintil más rico de Lima (ver cuadro 44).

Queremos poner énfasis en el hecho de que un saldo en proporción pequeño se refleja necesariamente en el irremediable subconsumo de otros rubros, aun sin haber logrado un consumo adecuado de alimentos. Las exiguas proporciones

Cuadro 43
Estructura del gasto de consumo (1985-86)

| | Hogares rurales (%) | Hogares de Lima Metropolitana (%) |
|---|---------------------------|---|
| 1. Alimentos, bebidas | 75.1 | 47.6 |
| 2. Vestuario | 6.3 | 7.6 |
| 3. Alquileres de vivienda, combust. y electr. | 2.9 | 13.0 |
| 4. Muebles y enseres | 3.2 | 5.2 |
| 5. Cuidado y conservación de la salud | 4.3 | 4.2 |
| 6. Transportes y comunicaciones | 3.4 | 12.0 |
| 7. Esparcimiento y servicios | 3.4 | 8.2 |
| 8. Otros bienes y servicios | 1.4 | 2.2 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Fuente: ENNIV.

Cuadro 44
**Porcentaje de consumo de alimentos y
bebidas sobre gasto total**

| Área geográfica | Total | Estrato | | | | |
|--------------------|-------|---------|------|------|------|------|
| | | I | II | III | IV | V |
| Urbana | 49.7 | 41.6 | 40.7 | 46.4 | 52.2 | 58.0 |
| Rural | 75.1 | 76.7 | 73.5 | 72.8 | 74.9 | 77.4 |
| Total | 55.3 | 47.9 | 54.1 | 61.1 | 66.5 | 67.5 |

Fuente: ENNIV.

destinadas a vivienda y enseres muestran la precariedad de las condiciones de habitación y las no menos exiguas dedicadas al cuidado de la salud y a los servicios personales.

Hay que admitir que no se trata de "urbanizar" u occidentalizar la canasta rural, sino de reivindicar la calidad de vida de los hogares rurales; ésta debe desenvolverse en condiciones adecuadas, y la carencia o insuficiencia de algunos bienes no

debe afectar al conjunto de requerimientos. Al respecto, hay problemas de distribución o disponibilidad. Y existen, evidentemente, problemas de ingresos y de precios.

A propósito de esto último se plantean nuevos problemas debido, en unos pocos casos, a la idiosincracia del poblador rural, y en otros, los más, a su propia estrechez económica. Nos referimos a las modalidades de abastecimiento y de consumo.

Por una parte, existe la tradición o el antecedente del trueque en pequeñas cantidades; por otra, hay una muy limitada liquidez para realizar sus compras, tal como lo hemos señalado anteriormente. En consecuencia, se privilegia a los distribuidores al por menor (al menudeo), que por operar a ese nivel –y, además, por otorgar ciertas facilidades (crédito informal o fiado)– tienen la posibilidad de incrementar enormemente los precios. Muchas veces el pobre no puede adquirir bienes en unidades convencionales (para las cuales existe un precio establecido), sino fracciones imprecisas o arbitrarias (una tasa, una mano, u otros) sobre las cuales no se tiene conocimiento de la relación con la unidad de base y, por tanto, entre el precio unitario y el de la fracción que se vende.

En otra sección hemos mencionado el hecho de que los productos no “producidos en la zona” sufren el recargo de los costos de transporte. Ahora debemos añadir que por su relativa escasez y aun por el prestigio del que gozan sufren elevaciones suplementarias, esta vez sólo explicables por la posición ventajosa de los comerciantes. Frente a esto el poblador rural pobre, que cuenta con una disponibilidad de ingresos muy limitada, debe enfrentar precios más altos, pagar más por el mismo producto que un poblador urbano, y aun incurrir en pérdida por la incapacidad de captar los beneficios que ofrecen ciertas economías de escala.

La compra al menudeo y el crédito informal salvan urgencias inmediatas pero, como toda solución precaria, a la larga crean nuevos problemas o agravan los ya existentes.

Es importante entonces, en lo que toca al consumo, revisar su estructura deseable, las pautas de consumo, para complemen-

tar rubros mal cubiertos en función de su real necesidad y de una elevación del nivel de vida en general, es decir, cubrir las necesidades vitales, sociales y personales, sin violentar las características culturales de la población. En alguna medida, esto se puede hacer elevando la disponibilidad de ingresos para gasto no alimentario, educando y proporcionando servicios.

Por otra parte, las modalidades de distribución y compra elevan precios y reducen la capacidad adquisitiva de los ingresos. Es necesario, pues, modificar esas condiciones a través de algún sistema que, incluso, pueda estar culturalmente más cerca de los hábitos rurales. Nos referimos a los tambos y las ferias, entendidos como servicio al medio rural y no en función y con beneficio exclusivo para el comerciante urbano.

Mención aparte merece el caso de la organización y la oferta de servicios financieros, profesionales y sociales, en general, que habitualmente están diseñados y dimensionados para una típica demanda urbana que, como se sabe, es bastante numerosa, concentrada y casi continua. La propia formación o entrenamiento de los agentes, la organización e instrumentación, así como los requisitos formales que plantean a los presuntos beneficiarios, son culturalmente urbanos, lo que los hace comúnmente inadecuados, no aceptados o no solicitados por la población rural.

Los servicios públicos y sociales (salud, educación, por ejemplo), finalmente, son en general de inferior calidad que sus similares urbanos. Se confunde la proverbial sencillez de la vida rural con menores requerimientos humanos y sociales. Hay, de parte de quienes deben prestarlos, muy poco interés o disposición para trabajar en zonas rurales y se llega a que sólo el que no tuvo éxito en "colocarse" en una ciudad o el que tiene que hacerlo por obligación (SECIGRA) organizan o prestan servicios en el campo. La consecuencia es que la calidad de los servicios públicos en el área rural es inferior, y esto hace más pobre al pobre y perpetúa su situación.

En resumen, podemos decir que la población rural en general -y la población pobre como parte de ella- afronta situacio-

nes desfavorables para alcanzar un nivel de vida satisfactorio. Esto ocurre por la dispersión de actividades y de servicios, como por características peculiares de los primeros y por deficiencias de concepción y organización de los segundos. Hay problemas de oferta adecuada y eficiente de bienes y servicios a la población rural, y hay insuficiencia de la demanda de esos bienes y servicios, esta vez en razón de la inexistencia o mediatización de derechos sobre los bienes, que hemos resumido en bajos e inestables ingresos y carencia de recursos básicos. Ello ocurre, también, por la falta de capacidades para reivindicar y para generar derechos, e incluso para utilizar adecuadamente los bienes y servicios sobre los que puede ejercer derechos. En las áreas rurales el problema es de muy bajos niveles de vida, incluso en casos en que no hay restricción de ingreso. En el caso de La Islilla (ver anexo), se puede apreciar que la capacidad económica no es garantía de bienestar o, en las categorías que venimos utilizando, los derechos no siempre son convertidos (y en este caso ciertamente no lo son) en capacidad de demandarlos y aplicarlos al "funcionamiento" de las personas.

Por lo demás, esta situación, que dura ya mucho tiempo, puede permanecer si las causas (derechos y capacidades) no se modifican. Más aún: por la crisis económica general en el país y por el fenómeno terrorista, la situación se ha hecho más aguda en la etapa reciente. Hay más familias pobres y una mayor proporción en pobreza extrema.

LA POBREZA URBANA: REALIDAD Y MANIFESTACIONES

La existencia de pobreza en ciudades y centros urbanos es evidente y constituye un fenómeno cuantitativamente importante en nuestro país. Se puede decir que es un problema "visible", ya que aun el observador más distraído está forzado a percibir sus diferentes manifestaciones, es decir, está permanentemente confrontado con signos exteriores de la carencia de diversos bienes y servicios para grupos numerosos, así como

con la proliferación de actividades precarias, parásitas¹³, irregulares y aun antisociales¹⁴. Todo esto ocurre porque el medio urbano –sea pueblo, ciudad o urbe– concentra población y, en un país pobre y de grandes diferencias como es el nuestro, esa concentración, la intensificación de relaciones o aun la simple cercanía que conlleva, ponen en evidencia contrastes y sobre todo deficiencias. La ciudad concentra riqueza y también facilidades que, siendo públicas en principio, no son accesibles a todos. Por lo mismo, la situación de los que no poseen riqueza y de los excluidos o marginados de bienestar, de altos o simplemente decorosos niveles de vida, siendo inferior e inaceptable, es además indisimulable.

Extensión, niveles y características de la pobreza urbana

Si se adopta una definición única, la pobreza es un fenómeno que afecta a un menor número de personas en las ciudades que en el área rural y, en términos de promedio, significa menos carencias y por lo mismo un nivel de vida urbano más cercano a lo deseable o adecuado. La pobreza urbana es, sin embargo, un problema real que se puede comprobar recurriendo a estimaciones de *pobreza absoluta* y cuantificando el volumen de habitantes que se encuentran por debajo del mínimo definido como aceptable. En realidad, en este caso el orden de necesidades –básicas, sociales y personales– es más complejo, y su satisfacción está más ligada al mercado; por eso, la definición

13. Entre ellos, los servicios no necesarios y la mendicidad que involucran a grupos humanos o capas sociales más amplias; por ejemplo, la denominada “mendicidad vergonzante” de personas empujadas.

14. Robos, asaltos, extorsión y otras acciones similares en pequeña escala y gravedad, cometidos por gente presionada por la necesidad. Este fenómeno es diferente a la delincuencia inveterada en mayor escala y que obedece a otras motivaciones. Diferente también de la actividad antisocial del narcotráfico y la intimidatoria o arbitraria y abusivamente punitiva del terrorismo de diferente signo político.

de un umbral de pobreza tiene que considerar no sólo requerimientos de subsistencia, sino también los imprescindibles de la vida social urbana, así como la existencia de un ingreso monetario. Por otra parte, en las ciudades es muy real el problema de las diferencias que implican carencias específicas o parciales, en términos cuantitativos y para algunos, o bien inferior calidad o inadecuación de los bienes y servicios a que se recurre para satisfacer necesidades. Existe, pues, una —tal vez más generalizada— *pobreza relativa* en las ciudades.

En el estudio de la CEPAL que hemos citado anteriormente se define una línea de pobreza con base en requerimientos o necesidades básicas, concretamente las necesidades nutricionales, las de vivienda y de servicios. De acuerdo con el costo de una canasta mínima de consumo, definida normativamente, se encuentra que 28% de pobladores urbanos en el Perú, en 1970, estaba en una situación de pobreza e, incluso, que un 8% se encontraba en una situación extrema, es decir, de indigencia¹⁵. El volumen y la composición de la población han cambiado en el país; la población ha aumentado y se ha hecho mayoritariamente urbana, mientras que la elevación de ingresos, las oportunidades de trabajo y la provisión de servicios y facilidades urbanas en las ciudades han sido bastante lentas, de manera que aun si la proporción se hubiese reducido, parece razonable admitir que el número absoluto de pobres en nuestras ciudades ha aumentado. La población urbana en el Perú se ha multiplicado por 1.97 desde la fecha de referencia del estudio de CEPAL (1970), y puesto que no es plausible pensar en un incremento de ingresos, del empleo, los servicios y las facilidades urbanas superiores al reto que significa la existencia de 7.5 millones de nuevos habitantes en veinte años, se debe concluir que la pobreza se ha extendido y se ha agudizado¹⁶. Sin embargo, de-

15. ALTIMIR, O.: *op. cit.*, p. 63.

16. De acuerdo con la información del INE (*Compendio Estadístico 1988*), la población urbana era en 1970 de 7'659,000 habitantes, y en 1989 de 15'107,000. Este aumento de población supone una tasa de cre-

bemos admitir que esta conclusión es todavía hipotética, aunque confirma el sentido de la evolución, ya que a falta de información o estudios más recientes y estrictamente comparables con el de la CEPAL, no es posible cuantificar los cambios operados.

La información más reciente es de otra naturaleza y nos permite una aproximación diferente, aunque no excluyente, de los problemas que nos interesan. Así, en la primera parte de este capítulo hemos presentado un cuadro con información referida a 1985, que muestra la desigualdad de ingresos en el país (cuadro 34). Allí se puede apreciar la importante proporción de población en el estrato de más bajos ingresos y la que corresponde a la población urbana dentro de él. También, la preponderancia de población urbana en los estratos de más altos ingresos. Por tanto, y en la medida que los ingresos generan derechos o hacen eficaces derechos formales, podemos decir que en las ciudades está la mayoría de los que, en el país, concentran o acumulan derechos y que, al mismo tiempo, existen también en las ciudades muchos pobladores (cerca de dos millones) que tienen sólo derechos restringidos.

Por otra parte, si nos referimos, como en las secciones precedentes, al gasto de consumo como indicador de bienestar, podemos identificar las *líneas de mayor pobreza*, como lo hace P. Glewwe en su obra ya citada y como ya hemos visto anteriormente para el conjunto del país y la población rural. Los umbrales encontrados—es decir, los toques de gasto del 30% más pobre y del 10% más pobre—son sensiblemente mayores que los correspondientes umbrales para el medio rural, y también superiores a los calculados para todo el país. Una vez más aparecen evidencias de que, por lo menos en términos de gasto destinado a adquirir posibilidades de bienestar inmediato, a

cimiento de 5.1% anual, mientras que el crecimiento industrial ha sido de sólo 4.6%, el de la construcción de 3.9% y el de electricidad, gas y agua de 8.7%. En los dos primeros casos, el crecimiento *per capita* ha resultado negativo.

través de la disposición de bienes y servicios, la situación de los pobladores urbanos pobres es la mejor o la menos deficiente en el país, sin llegar a ser buena en sí misma. Este juicio se refuerza porque la oferta de bienes y servicios públicos se concentra en las ciudades; y en alguna medida se mediatiza por la mala distribución de los mismos en términos de barrios y de grupos sociales.

Más allá de lo que indican los umbrales o las líneas de mayor pobreza, puede ser interesante indagar sobre la situación del conjunto de la población incluida en los deciles de mayor pobreza. Con ese fin nos referiremos al gasto de consumo promedio para las personas. Ese gasto, como en el caso de la población rural, ha sido ajustado por la composición del hogar (ya que la encuesta recogía información a ese nivel) y por los precios de la región, ya que se trata de gastos que involucran precios diferentes a lo largo del país.

Cuadro 45
Consumo promedio por habitante
de la población urbana, por grupos de pobreza
(Intis de junio de 1985)

| | Lima Metropolitana | Centros urbanos de: | | | Total país |
|---------------|-----------------------|---------------------|--------|-------|---------------|
| | | Costa | Sierra | Selva | |
| 10% más pobre | 221.9 | 159.3 | 129.9 | 147.8 | 112.2 |
| 30% más pobre | 307.1 | 224.2 | 204.2 | 221.8 | 183.2 |
| Total | 770.9 | 569.8 | 649.9 | 792.0 | 556.4 |

Fuente: Glewwe, P.: *op. cit.*, cuadros 13 y 22.

El consumo es, en todos los casos, superior al promedio nacional, lo que quiere decir que, aun entre los pobres, el pobre urbano está en mejor situación que el promedio y, por lo mismo, en mejor situación que el pobre rural. Esta diferencia ya la habíamos percibido y señalado, pero sólo esta vez podemos añadir que las diferencias se acentúan a favor de Lima y de las

ciudades de la costa. El hecho mismo de que el promedio de consumo por habitante para el conjunto de la población urbana, siendo siempre mayor que para el total del país, sea mayor en las ciudades de sierra y selva que en las de la costa, con excepción de Lima, confirma que en el caso de los más pobres la situación es más aguda en la sierra y la selva. Notemos, por otra parte, que el consumo promedio de los más pobres (30% y 10% de la población) en Lima es 40% y el 30% del consumo promedio en la ciudad, es decir que el consumo de los pobres es alrededor de un tercio del consumo que se puede atribuir a un "limeño típico". Este problema de mayor pobreza —es decir, de pobreza por diferencia o por contraste— se verifica en forma similar en los otros centros poblados de la costa, y se manifiesta con mayor fuerza en los centros poblados de la sierra y de la selva. En estos casos, el consumo promedio del 10% más pobre es un quinto del que corresponde al total de la población urbana; por su parte, el consumo promedio del 30% más pobre es de un tercio de ese promedio referido al total. Más aún: estas proporciones son más pequeñas que cuando se calculan en relación con los promedios de la población pobre y la población total para el conjunto del país. Los contrastes son pues muy acusados en el medio urbano, e incluso lo son más en pueblos y ciudades globalmente más pobres.

Las posibilidades de participar en la creación y distribución de riqueza

Nos hemos referido ya a la relación causal entre la posesión o la posibilidad de acceso a recursos y la pobreza. En el fondo se trata del derecho o del conjunto de derechos a desarrollar una actividad, generar riqueza y ser beneficiario (no exclusivo) de lo que se logre. En el medio urbano, en el que las actividades típicas son de transformación, de comercio y servicios, los derechos a que nos estamos refiriendo se materializan en la capacidad económica y técnica de generar, instrumentar y conducir o realizar una actividad, o bien en la posibilidad de ser incorporado a la que otros han hecho posible.

Esta vez los recursos son los activos productivos o bienes de capital producidos (máquinas, equipos e instalaciones) y la fuerza de trabajo. Ahora bien: ocurre con esos activos lo mismo que con los recursos naturales (activos productivos naturales), es decir, que su posesión y propiedad están muy desigualmente distribuidas, tal como ya hemos señalado en el capítulo 2. Ello significa que la propia fuerza laboral, el recurso básico e inalienable, está muy desigualmente complementado. La consecuencia necesaria es la de permitir u originar muy diferentes niveles de ingreso.

Estimaciones realizadas en el marco de otro trabajo¹⁷ nos han permitido establecer el orden de magnitud de las diferencias y comprobar la exigua dotación de recursos productivos para una proporción importante de la población urbana. Distingamos tres categorías en esa población.

Primero, la que incluye a los poseedores de bienes o activos productivos y que poseen también su propia fuerza de trabajo, la misma que, además, está potenciada por una capacitación específica. Esta categoría —que provisoria e imperfectamente llamaremos de *propietarios*— incluye a personas u hogares que han podido acumular recursos (riqueza) a través de generaciones; personas cuyo aporte, que puede ser muy importante y creativo, comienza y se inscribe en esfuerzos que están ya en pleno desarrollo; finalmente, se trata de personas que han podido consagrar tiempo y recursos a la creación de su propio capital humano.

Una segunda categoría es la de los *asalariados*, compuesta por personas que no poseen capital propio y que, aportando principalmente su fuerza de trabajo, pueden y desean participar en la producción. No pensamos que esta categoría y la anterior sean excluyentes, pues es obvio que se puede ser trabajador dependiente y poseer patrimonio, es decir ahorros o activos (acciones, p.e.) que son origen de ingresos, pero la simplificación es útil para una primera aproximación, y parece evidente

17. VEGA-CENTENO y GARAVITO: *op. cit.*

que la mayoría –o por lo menos una importante proporción– de los dependientes o asalariados no poseen o poseen muy pequeños montos o propiedades que se puedan reputar como activos productivos. Hasta aquí estamos casi en la misma clasificación ricardiana de la sociedad, tan utilizada en los modelos teóricos: *capitalistas y trabajadores*. Pero aparte de las limitaciones y rigideces que se le señalan¹⁸ y que alcanzan a la nuestra, debemos anotar que existe una parte de la población que estaría siendo excluida. En efecto, en nuestras ciudades existen trabajadores potenciales que desearían ser contratados y que no tienen recursos o capacidad para establecer una actividad independiente. Este contingente tiene necesidad estricta y urgente de un trabajo y del salario que deriva. Por otra parte, y por lo general, no tiene patrimonio, ahorro o algún tipo de seguro o respaldo para afrontar una búsqueda prolongada y está forzado a generar rápidamente un ingreso. Ese es el origen de actividades de *independientes precarios*, sobre todo servicios o comercio, en pequeña escala y mal equipados, o bien actividades propiamente productivas (artesanías y microempresas), igualmente mal equipadas. Es esta la categoría que añadiremos para completar nuestra clasificación.

En el cuadro 46 presentamos un resumen de indicadores de la situación. Sin pretensión alguna de exactitud, y admitiendo la existencia de categorías intermedias y de la posible pertenencia de las personas a más de una, podemos decir que las cifras nos indican diferencias abismales que, de persistir en lo esencial los mecanismos de distribución, deben mantenerse –si es que no acentuarse– a través del tiempo. Por otra parte, en lo que

18. Ver, por ejemplo, la crítica de L. Passinetti (1962): “La tasa de ganancia y la distribución del ingreso en relación con la tasa de crecimiento económico”, en Óscar Braun, editor: *Teoría del capital y la distribución*. Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1973 sobre el ahorro de los trabajadores y su destino, es decir, la posesión o propiedad de capital por ellos y, por tanto, la existencia de trabajadores-capitalistas, que no puede ser excluida como posibilidad.

más nos interesa en este trabajo, nos muestran una de las causas principales –si no la principal– de la pobreza, esto es, la escasez de oportunidades de trabajo dependiente y bien remunerado, y la consecuente e imperiosa necesidad de acometer actividades independientes en malas condiciones económicas y técnicas.

Cuadro 46
Distribución del ingreso y el capital
entre la población urbana
(1987)

| | Porcent. del ingreso | Porcent. de la población | Porcent. del capital | Capital por trabajador | Porcent. de fuerza de trabajo |
|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Propietarios | 71.4 | 4.9 | 99.7 | 3,900 | 2.1 |
| Asalariados | 18.5 | 36.6 | 0.0 | 180 | 64.6 |
| Independientes precarios | 10.1 | 58.5 | 0.3 | 8 | 33.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 200 | 100.0 |

Fuente: Elaborado a partir de las estimaciones de M. Vega-Centeno y C. Garavito: *op. cit.*, cuadros 3 y 4.

La concentración del ingreso –es decir, el hecho de que el 5% de la población perciba el 70% del ingreso– nos indica que es esa pequeña fracción la que tiene posibilidades de ahorrar y generar oportunidades de producción. Por eso es importante saber si ese ahorro se destina a fines productivos, se retiene o atesora, o si se gasta dispendiosamente. La inversión crea capital y hace posibles producciones que pueden involucrar a otros en tanto que trabajadores. Se trata de capital que *genera vínculos laborales*, que crea empleo y por lo tanto distribuye ingresos. Hay, sin embargo, una parte del ahorro de las clases ricas que no genera esos vínculos; puede ser capital destinado a actividades independientes individuales, familiares o que requieren un mínimo de servicios de otros trabajadores, como los servicios profesio-

nales especializados; o bien son colocaciones y operaciones especulativas.

Por otra parte, una estimación indirecta, ya que es imposible una directa y precisa, nos indica que la concentración de la propiedad del capital es mucho mayor que la del ingreso. Tal como ya hemos señalado, esto resulta de un fenómeno de acumulación a través del tiempo (generaciones) y, además, por traslado de riqueza generada en otras áreas. Esta vez resulta que 99% del capital pertenece al 5% de la población, mientras que el 5.8% de la población dispone de menos de 1% del capital, y el resto, por definición, no posee capital. Es cierto que, tal como hemos mencionado antes, el supuesto de que el conjunto de los asalariados no posee capital es excesivo y por ello hay que matizar las conclusiones, aunque el juicio de una importante concentración permanece, lo mismo que el de la falta de capital en el otro extremo.

Hemos señalado que el capital poseído por agentes privados puede ser útil a la sociedad y generar empleo, de manera que lo importante sería asegurar que la mayor proporción tuviera un destino social. Ahora bien: la estimación del destino del capital acumulado actualmente nos indica que sólo el 60% genera vínculos laborales, de manera que, recurriendo a un indicador como el capital por trabajador, podemos tener una visión ya no de resultados (ingresos), sino de posibilidades de generarlos. Un trabajador o un integrante de la población activa, rico, tiene en promedio un capital que es veinte veces mayor que el del promedio para la población urbana; un trabajador dependiente está ligeramente por debajo de ese promedio, y un independiente precario tendría un veinticincoavo del mismo. La diferencia es de 1 a 400, lo que indudablemente incluye volumen, variedad y mejor calidad de medios de producción.

Las cifras son elocuentes, y la magnitud, comparada con otras realidades, vuelve a recordarnos que el país en su conjunto está subcapitalizado. Pero lo más grave es, indudablemente, lo ínfimo del capital del grupo de precarios. Más allá de la imprecisión de la cifra, es innegable que con una escasa dotación de capital y, con toda seguridad, una composición técnica del

capital inadecuada u obsoleta, no se puede esperar eficiencia, ingresos suficientes y capacidad de acumulación. Esta es, pues, una de las causas fundamentales de la pobreza urbana.

Debemos recordar, además, que esta situación afecta a la tercera parte de la fuerza de trabajo. Cerca de las dos terceras partes están en condición de asalariados que trabajan con capital de otros, tienen una dotación de capital aparentemente adecuada y su situación depende del nivel de los salarios reales y de la suficiencia de la demanda de trabajo. Sólo algo más del 2% de la fuerza de trabajo dispone de capital propio y en abundancia.

En el capítulo 3 nos hemos referido específicamente a los problemas del empleo y los salarios. Las anotaciones que hemos hecho con base en estimaciones preliminares propias se complementan con lo que acabamos de presentar, y ambas se ven reforzadas por las estadísticas oficiales. Éstas, naturalmente, se refieren a categorías menos conflictivas, aunque también imprecisas y ambiguas, pero, en todo caso, permiten confirmar nuestra percepción (ver cuadro 47).

Cuadro 47
Población económicamente activa urbana por estratos de ingreso y categoría de ocupación (1985)

| Categoría de ocupación | Estratos de ingreso | | | | | Total |
|-------------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | I | II | III | IV | V | |
| Obreros | 6.9 | 12.3 | 17.9 | 24.2 | 33.0 | 25.0 |
| Empleados | 53.1 | 55.7 | 44.5 | 32.5 | 17.1 | 51.1 |
| Trabajadores independientes | 40.1 | 31.5 | 36.5 | 41.5 | 46.4 | 41.7 |
| Trabajadores familiares no remuner. | - | 0.1 | 0.2 | 0.6 | 0.3 | 0.3 |
| Trabajadoras del hogar | - | 0.4 | 0.9 | 1.2 | 3.2 | 1.9 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaborado con base en el *Compendio Estadístico* del INE para 1988, cuadro 6.36, con datos de la ENNIV.

Una aclaración necesaria: los trabajadores independientes de los tres primeros estratos son trabajadores en actividades regulares y bien equipados, mientras que los correspondientes a los estratos IV y V son los precarios que mencionamos en los párrafos anteriores. En los estratos de altos ingresos o de mayores ingresos son proporcionalmente pocos los obreros, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores del hogar, categorías que habitual y tradicionalmente tienen niveles bajos de salario. Estas categorías se van haciendo más importantes en la medida que el nivel general de ingresos es menor.

En los estratos de bajos ingresos —que, dados los límites que los definen, incluyen a la población pobre—, la proporción de “independientes” es superior al 40% y, como venimos insistiendo, se trata de precarios, “informales” o trabajadores ocasionales. La proporción de dependientes es superior al 50%, siendo algo menor en el estrato V; pero lo más importante es que la composición por categoría de trabajadores varía en los estratos IV y V. En el IV hay más empleados que obreros, y en el V es al revés, y en proporción mucho mayor. Estamos nuevamente, pues, ante la evidencia de que los bajos ingresos —y, por tanto, la pobreza— están ligados a la precariedad de la actividad y al bajo nivel de los salarios, sobre todo para los obreros. Recordemos que lo primero está a su vez ligado con la situación del empleo y la capacidad de inversión.

Refiriéndonos esta vez a los estrictamente pobres o pobres en términos absolutos, los mismos que ciertamente, y aun por defecto, están incluidos en el 30% más pobre de nuestras ciudades, podemos añadir algunos elementos que ayudan a comprender mejor el fenómeno de la pobreza. En primer lugar, nos parece importante tomar en cuenta la ocupación típica o principal de los trabajadores pobres, y, luego, su condición laboral y su nivel de educación.

De la información del cuadro 48 se desprende que, a diferencia de lo que ocurre en el país considerado enteramente y donde la mayoría de los pobres trabajan en la agricultura, en los centros urbanos lo hacen en “ventas y servicios” y en la “indus-

tria y artesanía". Podemos inferir que se trata de tareas de ejecución y de baja escala en la jerarquía o en la estructura del empleo. Los trabajadores a que nos estamos refiriendo superan el 60% de los pobres, y la proporción es mayor en el caso de las ciudades más importantes. En efecto, en Lima, ciudad principal y para la cual se ha publicado información, esas categorías alcanzan al 80% de los pobres y, siendo menor, debe ser cercana a las ciudades importantes del país.

Cuadro 48
Distribución de la población pobre,
por tipo de ocupación y por región
(30% más pobre)

| | Centros urbanos de: | | | | |
|--------------------------|---------------------|-------|--------|-------|-------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva | País |
| Agricultura | 3.3 | 20.5 | 21.4 | 27.9 | 61.2 |
| Ventas y servicios | 39.2 | 34.3 | 30.2 | 24.2 | 13.6 |
| Industria y artesanía | 40.7 | 29.1 | 38.3 | 40.0 | 18.3 |
| Empleados y funcionarios | 11.3 | 4.3 | 5.3 | 2.5 | 2.2 |
| Otros o ninguno | 5.5 | 11.8 | 4.8 | 5.4 | 4.7 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaborado a partir de P. Glewwe: *op. cit.*, cuadros 17 y 24.

En los centros urbanos menores hay una proporción significativa de trabajadores en la agricultura, es decir de personas que residen en un pueblo y salen a realizar sus tareas en el campo. Esta proporción se acentúa en la sierra y en la selva, regiones cuyo grado de urbanización es evidentemente menor. En un sentido opuesto, se observa que la mayor proporción de empleados y funcionarios de bajo nivel es mucho mayor en Lima que en el resto del país, y esto puede atribuirse al encuadramiento del aparato del Estado en el país. En efecto, si se

tratare sólo de efectos del proceso de urbanización debería repetirse la distribución antes mencionada, pero esta vez hay más empleados subalternos en los poblados de la sierra que en la costa (de la cual está excluida Lima), y esto corresponde a la presencia de un aparato administrativo importante en las capitales departamentales de la sierra.

Esta visión se complementa con la información que ofrece el cuadro 49 sobre los empleadores de la población pobre.

Cuadro 49
Distribución de la población por tipo de
empleados y por regiones
(30% más pobre)

| | Centros urbanos de: | | | | |
|-----------------|---------------------|-------|--------|-------|-------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva | País |
| Dependiente | 51.5 | 36.0 | 33.9 | 31.6 | 23.7 |
| Gobierno | 10.2 | 3.7 | 10.7 | 10.4 | 3.2 |
| Para-estatal | 1.1 | 0.3 | 0.0 | 3.3 | 0.4 |
| Privado | 40.2 | 32.0 | 23.2 | 17.9 | 20.1 |
| Autoempleado | 43.2 | 52.2 | 61.2 | 62.9 | 71.6 |
| Ninguno y otros | 5.3 | 11.8 | 4.9 | 5.5 | 4.7 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Idem cuadro 48.

Queda muy claro que la mayoría de la población urbana pobre es autoempleada, por las razones que hemos señalado antes. Más aún: la proporción de autoempleados pobres es mayor en las regiones menos desarrolladas (sierra y selva). Por otra parte, entre la población que depende de un empleador, 40% en Lima y alrededor de 20% en los poblados de sierra y selva están ligados a empleadores privados. A su vez, la distribución de los que están empleados por el gobierno es casi uniforme, con excepción de la costa cuando no se incluye a Lima.

Esto último confirma nuestro juicio respecto de la importancia del empleo gubernamental en las capitales de departamento.

Otra característica captada por la ENNIV con bastante precisión es el bajo nivel educativo alcanzado por los pobres. Más del 60% tiene sólo educación elemental o primaria, y si se considera a los que tienen educación secundaria incompleta, se está cerca del 90% de la población pobre. Existen pobres con mayor nivel de educación, secundaria completa y aun universitaria, pero su importancia relativa es menor, sobre todo en el interior del país (ver cuadro 50). Lo que nos parece fundamental es que la pobreza está asociada muy estrechamente con la baja o incompleta educación.

Cuadro 50
Distribución de la población urbana pobre,
según nivel educativo del jefe de familia
(30% más pobre)

| Nivel educativo alcanzado | Centros urbanos de: | | | | Total país |
|---------------------------|---------------------|-------|--------|-------|------------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva | |
| Ninguno | 4.4 | 11.3 | 13.5 | 12.5 | 25.4 |
| Elemental-primaria | 56.0 | 64.6 | 59.8 | 70.9 | 62.9 |
| Secundaria incompleta | 17.0 | 13.9 | 13.6 | 10.4 | 7.0 |
| Secundaria completa | 16.4 | 7.0 | 9.3 | 4.2 | 3.8 |
| Pos-secundaria | 2.7 | 2.1 | 1.6 | 2.5 | 0.4 |
| Universitaria | 3.5 | 1.1 | 2.2 | 0.0 | 0.5 |

Fuente: Glewwe, P.: *op. cit.*, cuadros 19 y 26.

Por una parte, la condición de pobreza reduce las posibilidades de adquirir educación, porque no permite cubrir los costos y porque presiona el abandono para generar ingresos. Es el ingreso prematuro al mercado, generalmente informal, de tra-

bajo. Por otra parte, el bajo nivel educativo y la falta de competencias específicas (capital humano) no permiten a un candidato incursionar con éxito en el mercado o aspirar a puestos que aseguren ingresos y condiciones de trabajo satisfactorios, como hemos visto en los capítulos 2 y 3.

En resumen, podemos decir que la pobreza urbana en el país refleja bastante las disparidades y, también, la pobreza o el mayor subdesarrollo regional. Igualmente, revela la concentración de servicios y familiares en Lima y en las principales ciudades. Sin embargo, entre ellos las posibilidades de bienestar y el bienestar alcanzado no son precisamente uniformes. Existen núcleos de pobreza e incluso de extrema pobreza en medio o en las vecindades de barrios ricos y bien servidos.

El dinamismo del empleo es, evidentemente, una cuestión clave, y lo es en seguida la política y el nivel de salarios. Sobre el nivel de salarios y su evolución nos remitimos a lo señalado en el capítulo 3; esta vez queremos únicamente mencionar que el salario mínimo legal (SML) que involucra a cerca del 20% de la PEA y que sirve de referencia y aun de norma para la fijación del salario de una proporción mayor, es clamorosamente insuficiente para superar los más modestos umbrales de pobreza. En un trabajo anterior y preparatorio del que ahora presentamos¹⁹, señalábamos que entre 1974 y 1984 ese SML cubría inicialmente el 35% de las necesidades de subsistencia, y al final sólo el 20% de las mismas. El salario de referencia es insuficiente y, además, en curso de la crisis y de los esfuerzos para superarla (la política de estabilización y ajuste estructural), se deteriora.

Hay un problema de ingresos que no permite a la población pobre un nivel de vida adecuado y excluye la posibilidad de

19. VEGA-CENTENO, M.; REMENYI, M. A.; TÁVARA, J. y BARRANTES, R.: "Violencia y pobreza: Una visión de conjunto", en Mac Gregor, F., Rouillón, J. L. y Rubio, M., eds.: *Siete ensayos sobre la violencia en el Perú*. Lima, APEP y Fundación F. Ebert, 1985.

ahorrar y crear capital propio. Sin embargo, no parece que pueda esperarse una solución exclusivamente por el lado del empleo y los ingresos. Ellos están interrelacionados con la naturaleza técnica de las actividades (nivel y posibilidades de eficiencia) y con el nivel educativo y la capacidad adquirida por los trabajadores. El problema debería abordarse en forma consistente y a través de sus múltiples componentes.

El infraconsumo urbano

Si se identifica la pobreza como carencia de medios (bienes o servicios) para satisfacer necesidades o para responder a aspiraciones humanas, es posible aproximarse a la realidad que afronta una población o una sociedad a través del consumo o de los consumos insatisfactorios. En este caso estamos poniendo el énfasis en los *derechos* que permitirían a las personas tener posesión, dominio o disposición de bienes y servicios, y estaría pendiente de explicación o de prueba si existen las *capacidades* para que esas personas apliquen esos bienes a su *servicio*, es decir, a hacer posible un nivel de vida humano superior.

Sobre lo primero existe alguna información que nos permitirá situar el nivel o magnitud de los problemas de la pobreza y su extensión en la población urbana. En cambio, sobre capacidades para utilizar bienes requeriríamos evidencias que no se encuentran disponibles en la misma medida. Tenemos, sin embargo, algunas pruebas globales, así como observaciones parciales y testimonios recogidos en el curso de la investigación; con ellos podemos plantear algunas cuestiones, intentar una evaluación más completa sobre la satisfacción de necesidades e, incluso, sobre el deseable desarrollo de la vida personal y social²⁰.

20. Esta sección se apoya fundamentalmente –y desarrolla– en lo que fue nuestra contribución a la investigación exploratoria de la APEP sobre estos temas (ver nota 19).

LA ESTRUCTURA DEL GASTO Y EL CONSUMO ALIMENTARIO

La proporción del gasto destinado a consumo alimentario es un indicador de la situación de pobreza. En efecto, se observa habitualmente que el pobre asigna una mayor proporción de su presupuesto a nutrirse, y esto es particularmente cierto en el medio urbano, donde el autoconsumo está excluido o es mínimo.

Si nos referimos a las ocho categorías o agregados de bienes y servicios en que habitualmente –y como lo hacen los informes del INE– se reporta el consumo de los pobladores urbanos y si ventilamos el gasto de consumo por estratos de ingresos²¹, podemos tener una visión muy ilustrativa respecto de las estructuras del gasto de las familias según su capacidad económica (ver cuadro 51).

Los estratos de altos ingresos (I y II) destinan alrededor de 40% de su gasto a consumo alimentario; entre 20% y 15% a gastos relacionados con la habitación, y el 13% a transportes y comunicaciones. Estos son los rubros que reciben, proporcionalmente, mayor atención y, en conjunto, dan cuenta de cerca del 70% del gasto de los hogares. En el otro extremo, para los hogares de bajos ingresos (IV y V) esas proporciones son del orden de 55% en alimentación, 11% en habitación y 9% en transportes; es decir, esta vez se trata del 75% del gasto total. Apréciense la elevada proporción asignada a alimentos, mientras que en otros rubros es por lo general menor que en el caso de los ricos. Hay que notar, igualmente, que el único rubro en que los pobres asignan una proporción mayor que los ricos es en el del cuidado de la salud, lo cual tiene que ver con ciertas características de las necesidades de conservación y recuperación de la salud y con el carácter interdependiente de las diversas necesidades humanas, como veremos más adelante, así como con el costo de los servicios.

21. Sobre los niveles de ingreso por estratos y sobre el criterio de estratificación, ver el cuadro 33 y la nota explicativa.

Cuadro 51
Estructura del consumo por estratos de ingreso.
Población urbana, 1986

| | Estratos | | | | | Total |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | I | II | III | IV | V | |
| 1. Alimentos y bebidas | 41.6 | 40.7 | 46.4 | 52.2 | 58.0 | 49.7 |
| 2. Vestido y calzado | 6.1 | 8.5 | 8.4 | 8.8 | 6.9 | 7.9 |
| 3. Alquiler de vivienda, combustible y electricidad | 21.1 | 14.2 | 12.0 | 11.1 | 10.0 | 12.6 |
| 4. Muebles, enseres y mantenimiento de vivienda | 5.3 | 7.6 | 5.5 | 4.4 | 3.8 | 5.0 |
| 5. Cuidado y conser- vación de la salud | 1.6 | 3.7 | 4.8 | 5.0 | 6.1 | 4.7 |
| 6. Transportes y comunicaciones | 13.9 | 13.5 | 10.6 | 8.3 | 8.2 | 10.1 |
| 7. Esparcimiento, servicios de cultura y enseñanza | 8.3 | 9.1 | 9.3 | 7.9 | 5.7 | 7.9 |
| 8. Otros bienes y servicios* | 2.1 | 2.7 | 3.0 | 2.2 | 1.3 | 2.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: ENNIV, 1985-86, cuadro 22, p. 191.

* Incluye tabaco, que es una proporción pequeña (0.5% en los estratos de alto ingreso y 0.3% en los de bajo ingreso).

Si incluimos los gastos de salud, podemos decir que mientras los estratos ricos pueden disponer aun el 30% de su presupuesto para cubrir otros órdenes de necesidades, los pobres sólo disponen de 20% del mismo que, por lo demás, representa mucho menos en términos absolutos. Consecuentemente, se puede decir que los hogares pobres están constreñidos a satisfacer estrechamente sus necesidades de subsistencia y a descuidar o abandonar otros consumos que abrirían la posibilidad de satisfacer necesidades personales y sociales, es decir, de realización o de superación humana.

Es evidente que la pobreza, es decir, la estrechez económica, obliga a una asignación de recursos (ingresos y conservación del patrimonio) que refleja más la percepción de urgencias que un juicio de importancia real de las necesidades, aunque en algunos casos van a la par. Este último, con seguridad, es el caso de la asignación de recursos al consumo alimentario, ya que el hambre es intolerable y genera influencias, y la insuficiente atención o la inadecuación del consumo alimentario arrastra desnutrición, enfermedad y muerte. Hay otras necesidades y consumos posibles que no generan urgencias tan claras, y son justamente los que tienen que ver con necesidades más estricta o exclusivamente humanas, es decir, personales y sociales. Los servicios personales, sociales y culturales, y aun la atención de la salud, parecen postergables e incluso prescindibles, aunque a la larga pueden ser el origen de nuevos y más graves problemas. Por eso, la estructura del gasto —es decir, el patrón de utilización de recursos en medio de diferentes grados de estrechez— nos muestra, por contraste, que la pobreza reduce los órdenes de necesidades que se puede satisfacer.

Sin embargo, hay algo más en materia de diferencias entre riqueza y pobreza. Esto es, el hecho ya mencionado de que las diferentes estructuras de gasto corresponden a niveles diferentes de ingresos y riqueza. Para estimar el orden de magnitud de lo que eso representa en términos de consumo, hemos calculado el gasto por cada uno de los grandes rubros del consumo de los hogares, con relación al ingreso promedio de cada estrato, tal como lo ha estimado el INE (ver cuadro 52).

De acuerdo con los resultados de la ENNIV, a los que nos venimos refiriendo como la fuente de información más importante en el tema que nos ocupa, el ingreso promedio en el estrato más rico es catorce veces el ingreso del grupo más pobre, y seis veces el ingreso promedio. Los ricos tienen posibilidad de ahorrar o de asegurar "consumos diferidos" o futuros y se aproximan a la satisfacción completa de sus necesidades, o incluso a la saturación en el consumo. Por eso la dispersión es menor cuando se trata de los gastos de consumo. Esta vez el consumo de los más ricos es 3.5 veces el consumo promedio y

Cuadro 52
Gasto de consumo de los hogares. Promedio anual por estratos de ingresos, población urbana, 1986

| | Estratos | | | | | Total |
|---|----------|------|------|------|------|-------|
| | I | II | III | IV | V | |
| 1. Alimentos y bebidas | 74.7 | 35.3 | 30.3 | 25.3 | 18.4 | 25.7 |
| 2. Vestido y calzado | 11.0 | 7.4 | 5.6 | 4.3 | 2.2 | 4.1 |
| 3. Alquiler de vivienda, combustible y electricidad | 37.9 | 12.3 | 7.8 | 5.4 | 3.2 | 6.5 |
| 4. Muebles, enseres y mantenimiento de la vivienda | 9.5 | 6.4 | 3.6 | 2.1 | 1.2 | 2.6 |
| 5. Cuidado y conservación de la salud | 2.9 | 3.2 | 3.1 | 2.4 | 2.0 | 2.4 |
| 6. Transportes y comunicaciones | 25.0 | 11.7 | 6.9 | 4.0 | 2.6 | 5.2 |
| 7. Esparcimiento, servicios de cultura y enseñanza | 14.9 | 7.9 | 6.1 | 3.8 | 1.8 | 4.1 |
| 8. Otros bienes y servicios* | 3.8 | 2.3 | 2.0 | 1.1 | 0.4 | 1.1 |
| Total | 179.6 | 86.7 | 65.4 | 48.4 | 31.8 | 51.8 |

Fuente: Calculado con base en el cuadro 51 y en el promedio de ingresos por estratos en el área urbana, tomado del *Análisis de resultados* de la ENNIV, p. 87.

* Incluye tabaco, que representa un monto pequeño (I/. 1,000 en el estrato I e I/. 65 en el V).

seis veces el consumo de los más pobres. Las mismas cifras que nos permiten este cálculo nos indican que mientras los ricos pueden ahorrar hasta el 60% de su ingreso, el promedio no tiene capacidad por hacerlo, y que los más pobres sólo pueden financiar dos tercios de su consumo. En este caso habría un *ahorro negativo* que se explica por la sobreestimación de los gastos de consumo por los declarantes a la encuesta y que es expresión de un marcado *infraconsumo*.

Ahora bien: si consideramos específicamente el rubro alimentación, tenemos que el consumo de los ricos es tres veces el

que corresponde al conjunto (es decir, el consumo alimentario promedio), y tres y cuatro veces, respectivamente, el del consumo de los estratos más pobres. Esta diferencia —es decir, el hecho de que una proporción importante de la población (80%) coma la cuarta parte de lo que come el 2%— sería chocante en cualquier caso, pero es además preocupante por el muy bajo nivel de consumo que realizan los pobres y resulta, por tanto, una situación previa a la desnutrición, al incremento de las enfermedades carenciales y a la muerte prematura.

En términos de valor, la diferencia de cuatro a uno que encontramos entre el consumo de hogares de estratos extremos se hace mayor (de cinco a uno) si ventilamos los gastos entre el número promedio de miembros del hogar, ya que los hogares pobres son más numerosos. Debemos notar que, en todo caso, el menor gasto, en términos absolutos, significa menores cantidades, lo cual puede ser origen de un problema de *insuficiencia*, pero significa también inferior calidad o atributos disminuidos de los bienes que se adquieren (a menor precio) y, por tanto, es el origen de *inadecuación* o incapacidad para satisfacer, real y satisfactoriamente, las necesidades de las personas.

En el caso de los alimentos, se tiene que su consumo puede calmar el hambre, pero no necesariamente proporcionar los elementos nutrientes necesarios, en la variedad y proporción requeridas. Ahora bien: esas calidades o atributos están relacionados con la calidad y el precio y, por tanto, son menos accesibles a los pobres. La alimentación del pobre resulta limitada en proteínas (sobre todo animales), calorías, vitaminas y sales minerales, cuya fuente son los alimentos generalmente caros (carne, leche, huevos, frutas) y es mucho menos limitada en carbohidratos y proteínas de origen vegetal que el organismo sintetiza, a partir de alimentos más baratos o alimentos de consumo "popular" (arroz, harinas y menestras).

El problema de una dieta suficiente y balanceada no es el mismo en todos los hogares ni en cada hogar. Los requerimientos varían según las características geográficas, de clima, de edad, de patrón de ocupación (esfuerzos) y también en función de elementos socio-culturales; y aunque la variación es menor

en términos de los nutrientes fundamentales, resulta significativa en cuanto a los componentes de las dietas, deseados y accesibles, y a su eficacia o adecuación. Por otra parte, existe una "distribución del ingreso" en los hogares y una consiguiente diferenciación del consumo, que no corresponde a la diferencia de los requerimientos reales, sino muchas veces a prejuicios o estereotipos. Así, el hombre-jefe del hogar tiene la prioridad, en cantidad y calidad; le siguen los hijos varones y luego las hijas mujeres (sobre todo si trabajan), y sólo en último lugar está la madre, no importa que sea gestante o que contribuya sustancialmente con la economía del hogar. La racionalización de esta jerarquía es en razón de un peculiar reconocimiento al que aporta los ingresos, en una pretendida mayor necesidad de alimento de los varones y, finalmente, en la sublimación del papel sacrificado y de servicio de la madre. Hay en esto, ciertamente, un problema de *capacidades* para utilizar bien y equitativamente, en el hogar, los recursos.

El hecho es que aun en relación con promedios ya muy bajos, hay que reconocer niveles aun más bajos y por tanto mayores carencias en los hogares. En estos casos, los grupos más afectados son los niños y las madres, y lo son en mayor medida cuando la pobreza del hogar es mayor.

El consumo insatisfactorio o infraconsumo está pues ligado al bajo nivel de los ingresos, pero una elevación del ingreso no garantizaría necesariamente que se cubran de manera adecuada los requerimientos nutricionales. Es necesario tener en cuenta el patrón (volumen y tipo) de producción alimentaria nacional, el volumen y composición de la que establemente se puede importar y, correlativamente, las pautas de consumo de las familias en conjunto y al interior de ellas.

Podemos concluir que el infraconsumo de alimentos, ligado a los ingresos (nivel y distribución), muy sensible a los precios (nivel y estructuras), y, finalmente, dado un comportamiento de los consumidores (o pese a él), afecta la salud y la vida de las personas y perturba o violenta la vida familiar en los núcleos de pobreza de nuestras ciudades, así como genera efectos indeseables en el futuro.

EL INFRACONSUMO EN VIVIENDA Y SERVICIOS URBANOS

El consumo para habitar, evaluado a través del gasto en alquilar una vivienda, mantenerla y procurarse los servicios que la hacen habitable es, evidentemente, sólo una aproximación. Sin embargo, el gasto en vivienda y la importancia que tiene en el presupuesto familiar nos indican, y con bastante claridad, que se trata de un rubro de los más importantes.

En efecto, es el segundo en importancia en todos los estratos de ingreso, y esta vez es proporcionalmente más importante para los más ricos. Los estratos pobres asignan una proporción menor, que llega a ser la mitad de la que asignan los primeros. En términos de montos asbsolutos, esto significa que los pobres, las familias de los estratos IV y V, gastan la sexta y la décima parte de lo que gastan las familias del estrato I. Evidentemente, se trata de niveles y medios muy distintos para responder a un mismo requerimiento básico.

La vivienda constituye el ambiente físico y social en que se desenvuelve la vida familiar, estrictamente hablando, y uno de los condicionantes para la integración de sus miembros a la sociedad. La vivienda permite, pues, o deberá permitir, la satisfacción de necesidades individuales, familiares y aun sociales de primerísima importancia.

En primer término, personas y familias tienen la necesidad material de protección contra el medio o el intemperismo; en caso de no poder obtener esa protección, la salud o la integridad física resultan afectadas. En segundo lugar, tienen la necesidad, más estrictamente humana, de privacidad, de intimidad y de seguridad, que suponen, además, ambientes y equipamiento adecuados. La ausencia de estas condiciones es causa de degradación humana, de frustración y de actitudes negativas o conflictivas, que constituyen o desencadenan situaciones violentas.

Las necesidades de habitar también son ineludibles (aunque en menor medida que las necesidades alimentarias), y no se las puede examinar solamente en términos absolutos o extremos.

Al contrario: es importante no sólo reconocer situaciones intermedias sino también las variantes que aparecen justamente por la urgencia de satisfacer necesidades elementales. Además, esas situaciones cambian a través del tiempo, tanto por requerimientos de la familia (o las familias) como por deterioro físico de la vivienda.

En todo caso, estas necesidades suponen la posibilidad de tener acceso a una vivienda adecuada, y ello mismo implica disponibilidad o posibilidad de habitarla e igualmente utilizarla, también adecuadamente. Todos estos requerimientos, que separaremos con fines de presentación, están estrechamente vinculados y, desde el punto de vista de la solución que encuentre la familia, se determinan conjuntamente, en función de la solvencia y la seguridad económica de la familia, es decir, de su grado de riqueza o de pobreza²².

Procurarse una vivienda y utilizarla implica dedicar a ese fin una parte de los recursos familiares. Ahora bien: los gastos en vivienda —es decir, alquileres (realmente pagados o imputados), mantenimiento y servicios— representan aproximadamente el 18% del presupuesto familiar, en promedio, y alcanzan una proporción menor en los casos de las familias de más bajos ingresos (14%) frente a las de los más altos (26%). Este hecho refleja la elevada carga que representa disponer de una vivienda, muchas veces precaria, para los más pobres; y, en el otro extremo, el patrón altamente sofisticado de las viviendas ricas.

Nos referiremos en primer lugar a la disponibilidad de viviendas en la sociedad. Al respecto, hace ya mucho tiempo que se reconoce en nuestro país la existencia de déficit o insuficiencia de viviendas con relación al número de familias.

22. Si bien, en general, se admiten menores exigencias para la satisfacción de las necesidades en el medio rural, las necesidades básicas son inherentes a la dignidad humana y, por ello, se debe reconocer un patrón de exigencias que, siendo diversas, no pueden ser fundamentalmente inferiores según el medio rural-urbano o rico-pobre.

Hacia fines de la década de los 50, los estudios realizados o encargados por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda²³ establecieron la existencia de un importante déficit de unidades de habitación, ya que se consideraban en buen estado sólo el 20% de viviendas en áreas urbanas y 50% en áreas rurales. Las restantes precisaban reparación, reposición; y 40%, aproximadamente, constituían el déficit neto, es decir, las que era necesario construir.

Esta situación se ha hecho aún más grave y compleja porque la población se ha incrementado rápidamente y se ha desplazado a las ciudades, al tiempo que el ritmo de habilitación de nuevas viviendas era menor al del incremento de familias y al deterioro de las antiguas, que era aconsejable abandonar²⁴. Debemos concluir que actualmente existe un déficit importante de viviendas tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En lo que concierne al estado de las viviendas existentes, no disponemos de información que nos permita una estimación del déficit cualitativo, pero podemos señalar que la información de los censos nacionales de 1972 y 1981 nos indica que alrededor del 20% de viviendas era inadecuado desde el punto de vista del estado de conservación o por la mala calidad de los materiales empleados; que el 50% lo era por falta de servicios, y que 40% de las viviendas estaban sobreocupadas, es decir, que había hacinamiento. Estos datos no discriminan la condición rural-urbana, y por eso no toman en cuenta la mejor dotación de servicios en las áreas urbanas. Más recientemente, la ENNIV nos confirma que el déficit cualitativo o la inadecuación de las viviendas existentes es, sin embargo, de ese orden de magnitud (ver cuadro 53).

23. Ver los estudios de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (RAV), principalmente el de Adolfo Córdova: *La vivienda en el Perú*. Lima, 1958, y el Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú: PS/E/42: *La vivienda*.

24. SCHEUCH, H.: *Población y vivienda*. Seminario "La población del Perú y su futuro", INE/Batelle Institute, Lima, 1983, pp. 27 y siguientes.

Cuadro 53
Distribución de viviendas según estado de la construcción
y dotación de servicios. Área urbana
(Porcentajes)

| | Adecuado | Parcialmente adecuado | Inadecuado | Total |
|------------------------------|----------|--------------------------|------------|-------|
| Estado de la construcción | 73.2 | 24.6 | 2.2 | 100.0 |
| Servicios | 66.3 | 27.1 | 6.6 | 100.0 |

Fuente: ENNIV, *Análisis de resultados*, pp. 133-136.

Las definiciones que emplea el INE en lo que atañe a la construcción, se refieren más a la calidad de los materiales, pero involucran también el estado de la construcción, de manera que sin que sea posible una correspondencia precisa, podemos identificar lo "rústico" como parcialmente adecuado. En el caso de los servicios, la correspondencia es más ajustada. Ahora bien: por el hecho de que los dos criterios —estado de la construcción y servicios— no son alternativos para evaluar la habitabilidad de una vivienda, sino que son exigencias que se plantean simultáneamente, podemos decir que sólo el 66% puede ser reconocido como enteramente adecuado, y entonces el déficit cualitativo resulta de 34%. En otras palabras, que cerca de dos millones de las viviendas en el país requieren reacondicionamiento o reemplazo; asimismo, que otras tantas familias, ciertamente pobres, están mal alojadas (ver cuadro 54).

Con referencia a los más pobres, podemos ver que si bien en Lima, y probablemente en las principales ciudades, la mayoría llega a recibir servicios básicos, en la sierra y en la selva deben recurrir a soluciones precarias en una alta proporción. En todo caso, la electrificación ha alcanzado a un mayor número de familias, luego el agua potable, pero aun en Lima es grave el problema de no tener posibilidad de eliminar adecuadamente las excretas.

Cuadro 54
Características de la vivienda de los pobres urbanos
(30% más pobre)

| | Centros urbanos de: | | | | Total país |
|-----------------|---------------------|-------|--------|-------|---------------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva | |
| Agua potable | | | | | |
| Red pública | 87.9 | 81.3 | 68.8 | 36.8 | 34.3 |
| Pozo o manante | 2.6 | 0.9 | 15.1 | 32.1 | 59.7 |
| Camión cisterna | 7.3 | 9.2 | 5.3 | 0.0 | 2.3 |
| Otros | 2.3 | 8.7 | 10.9 | 31.4 | 3.7 |
| Iluminación | | | | | |
| Electricidad | 93.3 | 64.4 | 61.0 | 46.7 | 27.4 |
| Lámparas-velas | 6.7 | 35.6 | 38.3 | 53.3 | 72.2 |
| Desagüe | | | | | |
| Red pública | 75.2 | 54.1 | 30.1 | 5.8 | 16.1 |
| Pozo séptico | 1.9 | 3.5 | 4.6 | 5.4 | 1.5 |
| Letrina | 14.6 | 14.6 | 7.4 | 15.8 | 6.9 |
| Ninguno | 8.4 | 27.9 | 57.9 | 72.9 | 79.5 |

Fuente: Elaborado a partir de Glewwe, P.: *op. cit.*, cuadros 20 y 27.

Estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Planificación hace algunos años preveían que, en términos absolutos, existiría un déficit de más de tres millones de unidades de habitación en 1990, lo que significa otras tantas familias precariamente alojadas. La población urbana crece por su propio dinamismo y por las migraciones, mientras que en los últimos años se ha habilitado un promedio muy bajo de viviendas. El déficit es pues importante y creciente bajo las condiciones actuales, e involucra completamente a la población incluida en los estratos inferiores de la distribución del ingreso (ver cuadro 55).

Cuadro 55
Déficit de vivienda estimado
(1990)

| | Viviendas existentes | Viviendas adecuadas | Déficit | |
|------------------------|-------------------------|------------------------|------------------|-----------------|
| | | | Absoluto | Relativo (%) |
| Área rural | 1'330,000 | 310,000 | 1'020,000 | 77 |
| Lima | 1'900,000 | 910,000 | 990,000 | 52 |
| Otras áreas urbanas | 2'150,000 | 880,000 | 1'870,000 | 59 |
| Total | 5'380,000 | 2'100,000 | 3'280,000 | 61 |

Fuente: WICHT, J.: "La situación demográfica peruana", en *Problemas poblacionales peruanos*. AMIDEP, Lima, 1980, cuadro 16, elaborado sobre la base de proyecciones del INP.

En segundo lugar, debemos referirnos a la calidad de la vivienda, ya que este concepto es amplio y son complejas las necesidades del habitar. En realidad, se deben tener en cuenta el diseño o la concepción de ambientes, su aislamiento o comunicación, sus dimensiones, ventilación e iluminación, para juzgar la adecuación de la vivienda a las necesidades y dignidad de las personas que alberga. La observación global y la que evidencian estudios previos es la estrechez, la inadecuación de espacios a funciones y la insalubridad en la mayoría de viviendas precarias vetustas y/o tugarizadas, a cuyo volumen hemos hecho referencia. Las causas inmediatas de esta situación se vinculan con la dimensión y ubicación de los terrenos, la no intervención de profesionales y la forma paulatina como se habilitan viviendas, que ya se están habitando. También lo son la sobreocupación y la falta de mantenimiento.

La calidad de la vivienda está también influida por el tipo de construcción, la ubicación (en términos de zona y de servicios urbanos), condiciones que igualmente resultan en estrecha dependencia con el costo de los terrenos y de los materiales. Este hecho crea una asociación necesaria entre vivienda cara y vivienda de buena calidad (no necesariamente lujosa) y, a la inversa, entre vivienda accesible a los pobres y vivienda inadecuada.

La calidad de la vivienda, por otra parte, está sujeta a modificación en el curso de su utilización. Podría pensarse en "mejoras" que se introducen, pero en mayor proporción lo que ocurre es un deterioro, que corresponde tanto a las condiciones iniciales como al patrón de uso, y ambos conducen a la tugurización.

Diferentes estudios²⁵ señalan la expansión de las áreas tugurizadas, al mismo tiempo que la más grave inadecuación que evidencian, incluso con respecto a las áreas de habilitación precaria. En el tugurio, la humedad, la estrechez y la falta de luz e higiene impiden que alguna función inherente al habitar en familia pueda cumplirse satisfactoria y decorosamente. Esas deficiencias son causa coadyuvante de enfermedad y malas relaciones.

Un aspecto adicional, relacionado con la calidad de la vivienda (entendida en el sentido amplio que le estamos dando), es el de la seguridad. Existe riesgo de destrucción por deterioro (vejez) y por catástrofes naturales (terremotos, inundaciones), y éste es mayor en las zonas viejas y tugurizadas así como en aquellas de mayor amenaza (quebrada, lechos de ríos o zonas de suelo inestable), donde se refugian o son desplazadas las familias más pobres de nuestras ciudades.

Un tercer aspecto es el de los elevados costos que supone habilitar una vivienda. Por una parte, los costos de habilitación

25. Entre ellos podemos mencionar el "Diagnóstico del sector vivienda y construcción", elaborado en 1978 por la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Vivienda y Construcción.

de terrenos con fines de uso urbano, la especulación subsecuente y el costo de materiales obligarían a desembolsos importantes. Por otra parte, el costo de financiamiento es elevado y comprometería durante largos períodos el presupuesto de las familias. Consecuentemente, la forma de afrontar la habilitación es en zonas no urbanizadas o precariamente habilitadas, muchas veces por invasión de terrenos insalubres o mal ubicados; y, luego, por una construcción precaria que se reemplaza paulatinamente por una más sólida (autoconstrucción), lo que no asegura ni suficiencia cualitativa (diseño) ni resistencia o solidez de la construcción.

Además, se debe tener en cuenta que la vivienda no sólo son ambientes (paredes, techo), sino también mobiliario y equipo de vivienda, todo lo cual implica gastos significativos en algunos momentos (bienes durables) y gastos periódicos en renovación o mantenimiento que, siendo importantes, parecen prescindibles o susceptibles de ser postergados, y en esa medida mal cubiertos cuando los bajos ingresos o la urgencia de otros gastos presiona.

Finalmente, debemos referirnos a la forma de ocupación de la vivienda, pues tanto por problemas culturales u otros como por bajos ingresos e insuficiencia de unidades disponibles, se generan problemas de hacinamiento y de promiscuidad.

En unos casos, más de una familia, o familias muy numerosas, ocupan viviendas pequeñas o con pocos o insuficientes ambientes, generándose deficiencias de higiene, sanidad y condiciones de habitabilidad. En otros, la falta de privacidad o la forzosa convivencia indiscriminada, en términos de edades, sexos, e incluso con animales, es nociva no sólo para la higiene y la salud, sino también para la real valoración de la dignidad, la privacidad y la intimidad.

La vivienda deteriorada, inadecuada o muy densamente ocupada no favorece, sino que violenta una vida de grupo, expulsa a sus miembros o los somete a riesgos de agresión de diverso tipo. Nuevamente, son familias pobres las que viven en hacinamiento, promiscuidad, que sufren el efecto de estrechez, de la falta de elemental comodidad y que, por las ca-

racterísticas de la vivienda, el tipo y variedad de personas que la ocupan, están sometidas al riesgo de contagio, el conflicto y la agresión.

EL INFRACONSUMO DE SERVICIOS Y LA REASIGNACIÓN DEL GASTO

El uso de los servicios de salud, educación, transporte y cuidados personales es un requerimiento importante para la subsistencia y el desarrollo de las personas, así como para su participación en la vida social y económica. Sin embargo, representa proporciones pequeñas del gasto familiar (con excepción del transporte), pues por lo menos algunos de ellos son gastos prescindibles o susceptibles de ser postergados, como hemos señalado anteriormente.

Se trata, sin embargo, de servicios cuyo no consumo o utilización, en tiempo oportuno y en forma adecuada, tiene consecuencias inmediatas, y sobre todo a más largo plazo, sobre la vida personal y familiar. En lo que sigue nos referiremos a los servicios de salud y educación, que tienen mayor impacto sobre las posibilidades de desarrollo de las personas, y a los de transporte, por ser una necesidad cotidiana de la vida urbana.

La salud: Los riesgos de perderla y los costos de recuperarla

La buena salud es una condición fuerte de la vida humana y su conservación está estrechamente relacionada con el estado de nutrición, con las condiciones de alojamiento y con la continuidad y la intensidad de los esfuerzos que plantea el trabajo. Ahora bien: hemos visto en este mismo capítulo que el pobre no satisface adecuadamente sus necesidades alimentarias y de vivienda, y antes aun, en el capítulo 4, que desempeña tareas muy exigentes en términos de un esfuerzo físico intenso y muchas veces sin descansos u oportunidades (medios) de recuperación. Consecuentemente, podemos decir que afrontando mayores riesgos o amenazas para su salud, así como contando con menores defensas, la probabilidad de que el pobre tenga

que recurrir a servicios para recuperarla es mayor. Esta situación se refuerza porque, por problemas de insolvencia y de falta de información (educación), el pobre recurre menos a cuidados preventivos (vacunas, controles) y decide atenderse sólo cuando enfermedad o accidente revisten, a su juicio, cierta gravedad. En cualquier caso, las necesidades en materia de salud no siempre llegan a concretarse en demandas de servicios de salud, en razón de la escasa capacidad económica y de la difícil accesibilidad a profesionales, a servicios y a los medicamentos.

Hemos visto antes que los pobres asignan a salud un porcentaje de su presupuesto que es cinco veces el que asignan los ricos, lo que significa, en términos absolutos, que gastan las dos terceras partes del monto que gastan estos últimos. Tratándose de un promedio, es obvio que resulta necesario matizar las conclusiones, pero los órdenes de magnitud relativos son esta vez muy diferentes de los que aparecen a propósito de otros gastos.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que los requerimientos específicos en materia de salud son diferentes entre los estratos extremos; en el caso de los pobres, nos interesa resaltar que se trata de enfermedades carenciales, transmisibles y endémicas, así como de una demanda de servicio muy presionada por urgencias. Por otra parte, una cercanía tan grande en el monto gastado, teniendo en cuenta el alto costo de los servicios que utilizan los que tienen holgura económica, sólo se puede explicar por una mayor frecuencia de enfermedad en los pobres.

Un aspecto que conviene recordar es que el gasto en salud no es permanente ni regular a través del tiempo. Una persona sana no debe gastar en ese rubro, y en la medida que tenga otras urgencias no realiza provisiones, como puede ser adquirir un seguro o formar una reserva; sin embargo, en el momento que sobreviene una enfermedad o un accidente se tiene que efectuar un gasto que puede ser muy importante y que debe concretarse de inmediato. En el caso de las familias pobres, esto implica una violenta reasignación del presupuesto: es necesario reducir o aun anular otros consumos para afrontar el que, esta vez, cons-

tituye la mayor urgencia. Al hacer esto, el pobre incurre en el riesgo de generar nuevas causas de deterioro de la salud en el grupo familiar²⁶.

Otro aspecto es el que se desprende del carácter complejo y estrictamente complementario del servicio o atención de salud. En efecto, una atención de salud supone consulta con un profesional, servicios especializados (análisis clínicos, radiografías, etc.), servicios auxiliares (rehabilitación), medicamentos y, muchas veces, reposo y/o una dieta especial. Consecuentemente, la eficacia de un tratamiento está ligada a la intervención, en proporciones variables, de todos estos elementos; y, en términos económicos, a la posibilidad de financiar su adquisición, así como de dedicar el tiempo necesario al tratamiento y a la recuperación. El tratamiento de una enfermedad puede ser ineficaz y hasta negativo, sea porque se lo prescribe sin tener los suficientes elementos de juicio, sea porque no se lo aplica enteramente y en el momento indicado. Algo típico en la condición del pobre es que como consecuencia de su estrechez económica no tiene posibilidades de adquirir una atención o un *servicio de salud completo*, y debe resignarse a uno *incompleto*; por ejemplo, el de automedicarse (con el riesgo que ello comporta), o por interrupción del tratamiento (por ser prolongado o por falta de medicamentos). Además, el pobre está presionado a retornar prematuramente al trabajo y a generar ingresos para la subsistencia familiar. Este tipo de opción, que significa interrupción no deseable de tratamiento y mayor riesgo para la salud y la vida, implica simplemente que *la salud del pobre tiene un costo de oportunidad*.

La precaria salud de los pobres se refleja en la frecuencia de enfermedades carenciales y transmisibles, como causas de muerte, en el relativamente corto período de vida promedio en

26. Sobre estas cuestiones, ver SOTOMARINO, N.: "Riesgo e inestabilidad en las funciones de demanda: Un análisis a partir de funciones de gasto", en *Economía*, revista del Departamento de Economía de la PUC, vol. XI, N° 22, 1988.

el país y en la forma como enfermedades y muerte afectan a los grupos más vulnerables, es decir, los niños y las madres, a propósito del parto.

En los países de América Latina la esperanza de vida al nacer es, en promedio, de 66 años; en el Perú es de 61 años, estimada para 1988. Los peruanos viven pues, en promedio, menos que los habitantes de América Latina, cosa que ocurre, ciertamente, por problemas de salud y de seguridad derivados de la pobreza. La situación es menos dramática en las áreas urbanas, donde las tasas que mencionamos son algo menores, pero aun, y sobre todo comparativamente, resultan altas.

En 1980 las enfermedades relacionadas con el deficiente saneamiento ambiental (enfermedades infecto-intestinales; por ejemplo, la tifoidea) daban cuenta del 43.7% de las enfermedades transmisibles registradas, y el 10.1% lo explicaban aquellas susceptibles de control por vacunaciones (tos ferina, sarampión). Un hecho realmente grave es que 47.1% de las muertes registradas en 1983 fueron de niños menores de seis años. Esta evidencia permite recalcar la estrecha relación entre salud y nutrición, ya que lo directamente observable es la causa inmediata de muerte —la enfermedad—, pero la frecuencia de estas enfermedades y su desenlace son las más de las veces debidos a bajos niveles de nutrición. Además, estos indicadores se sustentan en enfermedades y muertes registradas, quedando fuera lo no canalizado por entidades sanitarias.

La demanda de servicios de salud depende, en buena medida, del nivel de ingresos, además del nivel de nutrición, tal como ya ha sido indicado. El nivel de ingresos permite explicar tres factores. En primer lugar, la demanda global de bienes y servicios, donde la salud es uno de los servicios demandados, aunque susceptible de ser sustituida por bienes de consumo directo (alimentos) a niveles de ingreso bajos. En segundo lugar está el financiamiento del consumo de los servicios y los costos asociados (consulta médica, productos farmacéuticos, etc.). Finalmente, el ingreso permite explicar el tipo y composición de los alimentos consumidos y, por consiguiente, el nivel de nutrición alcanzable. Esto último es determinante en el mayor

riesgo y en la frecuencia con que las personas de bajos ingresos contraen enfermedades.

Se podría pensar que las demandas de los grupos de menores ingresos se dirigen a los servicios públicos, ya que dichos grupos no pueden sufragar los gastos de una consulta privada y que, tal vez por la condición de no asalariado estable, no cuentan con seguro social. Sin embargo, recientemente se observa una proporcionalmente menor demanda de servicios públicos de salud por los grupos de bajos ingresos, que puede explicarse por la imposibilidad de cubrir con el ingreso familiar los costos complementarios de la atención médica, como son las medicinas y análisis. Esta situación se agrava en el caso de enfermedades de tratamiento largo, como es el caso de la tuberculosis. Como consecuencia del empobrecimiento general, son ahora los sectores medios quienes acuden a hospitales públicos, abandonando los consultorios privados. La población más pobre sencillamente no acude al servicio público o, en última instancia, recurre a "informales" o "tradicionales", como los curanderos. Otro problema que surge por el alto costo de los servicios de salud es la automedicación, con consecuencias graves, pues las personas se administran medicamentos sin tener conocimiento alguno de las causas del malestar, de las dosis adecuadas o de los posibles efectos secundarios que dichos medicamentos pueden conllevar.

El problema se agudiza si los precios de los medicamentos suben en una proporción mayor que el índice de precios al consumidor, como ha venido sucediendo en el Perú en los últimos años y como lo hemos mostrado en el capítulo 4. Es decir, los productos farmacéuticos se hacen cada vez más caros con respecto a los otros bienes, y exigen una asignación mayor del presupuesto familiar.

Sin embargo, mientras que de una parte se comprueba que por bajos niveles de ingreso no se accede adecuadamente a servicios, de otra es también cierto que la oferta de servicios no responde a características del medio geográfico y de la población. La formación de profesionales está orientada a atender necesidades de sectores urbanos y de personas de ingresos

medios y altos. En muchos casos, al recetar el médico no tiene en cuenta consideraciones de costo de las medicinas, sino sólo aquellas de eficacia terapéutica. De este modo, aun cuando existan suficientes médicos por zona, su presencia no es necesariamente positiva para la población.

Por otra parte, la infraestructura de salud para el servicio público es insuficiente, muchas veces inadecuada, y otras está bloqueada por deficiencias parciales, e incluso mal utilizada. La proporción de profesionales de la salud y el número de camas de hospital con relación al volumen de población, son indicadores de la capacidad de ofrecer atenciones de salud comúnmente utilizados, y nuestro país, en su conjunto, acusa tasas inferiores a los que recomienda, como norma, la Organización Mundial de la Salud. En otros casos hay instalaciones incompletas que paralizan servicios, o bien un inadecuado abastecimiento de materiales, con el mismo efecto. La consecuencia es que, total o parcialmente, la persona que requiere atención de salud debe cubrir por lo menos parte de los costos. Ahora bien: la concepción e instrumentación de los servicios de salud en nuestro país es de tipo *curativo-hospitalario* o de recuperación; es un sistema normalmente costoso en equipos y materiales (medicamentos) y debe asumir las consecuencias de la desnutrición y la deficiencia de los servicios básicos, es decir una frecuencia y volumen grande de demanda de servicios de recuperación de salud. Ello requeriría un apoyo social sustancial a través del Estado que, sin embargo, es débil e inestable.

En efecto, la asignación del presupuesto público para los servicios de salud era del orden de 7% del total en la década del 50; actualmente es sólo del 4%. El sistema de seguridad social cubre a sólo una parte de la población, la que está vinculada al sector productivo formal y como asalariado, y a pesar de tener financiamiento propio acusa insuficiencia e ineficiencia; en todo caso, ofrece cobertura sólo a una parte —aproximadamente un tercio— de la población pobre²⁷. Por último, además de que la

27. Véase el cuadro 46.

asignación presupuestal es insuficiente, dadas las necesidades, algo que resulta una consecuencia es la prioridad del gasto corriente (y dentro de él el administrativo) y la consiguiente exclusión o postergación de las inversiones: incluso de las de reemplazo, que permitirían el funcionamiento del sistema a capacidad constante. No siendo ése el caso, tenemos que ante una demanda creciente, por aumento de población y por expansión de la pobreza, la capacidad de atención se reduce o deteriora.

En todos estos hechos se manifiesta una situación discriminatoria, ya que el sistema de salud no es accesible ni suficiente para satisfacer las necesidades de todos los estratos de la población. Complementariamente, una parte de la población no conoce y no practica las mínimas acciones preventivas para conservar su salud. El ejemplo trivial lo constituye la consulta anual al médico. Objetivamente, se percibe una situación de infraconsumo determinado por limitación de capacidad de los servicios, de posibilidad de acceso por costos directos e implicados y porque la estrechez de los recursos familiares tiende a hacer desplazar o postergar los gastos en salud.

Para las unidades familiares, estas situaciones tienen consecuencias negativas sobre empleo y productividad y, por consiguiente, sobre los ingresos que se pueden alcanzar, es decir, que al no atender oportunamente sus requerimientos de salud, en razón de su pobreza, crean condiciones para hacerse más pobres y más vulnerables.

La educación: Aspiraciones, necesidades y posibilidades

En lo que se refiere a la educación, debemos recordar que se trata de un proceso institucionalizado a través del cual una persona completa su socialización o su integración al medio social, desarrolla sus potencialidades y adquiere capacitación, general o en campos específicos. La educación desarrolla habilidades o capacidades para un desempeño eficaz en la sociedad y en ese sentido genera retornos en el futuro, como ya señala-

mos al referirnos a los recursos humanos (ver capítulo 2). La educación, por otra parte, exige la dedicación de un período de la vida, durante el cual deben realizarse gastos específicos y en el que el educando queda fuera de la posibilidad de contribuir al ingreso familiar.

Lo deseable, y considerado normal, es que una persona reciba educación en la infancia y adolescencia; de esa manera, al ingresar al mercado laboral tendría la preparación humana y, eventualmente, la capacitación técnica suficientes. Ahora bien: esto supone que la familia asegure la subsistencia y cubra lo que pueden ser los costos de la educación, en sentido estricto. Pero si los recursos o el ingreso familiar son reducidos, afrontar la educación de niños y adolescentes plantea opciones, fundamentalmente la de reducir otros gastos para sufragarla o la de renunciar a un posible suplemento al ingreso familiar. Como en el caso de la salud, *la educación del pobre tiene un costo de oportunidad.*

Por otra parte, la educación considerada en relación con la pobreza no sólo es una necesidad inherente a la condición humana. Se debe reconocer que en tanto logro para quienes tuvieron alguna posibilidad de adquirir educación, es una condición que define, en gran medida y por lo general, su condición de pobreza o de no pobreza.

Por estas razones es necesario analizar la posibilidad de acceder a una educación suficiente y los frutos de la educación adquirida, como causa y también como consecuencia de la pobreza. Por lo mismo, debemos evaluar en esa perspectiva las necesidades y aspiraciones familiares y sociales, así como las posibilidades que ofrecen los servicios públicos y la propia capacidad de las familias para satisfacerlas.

En términos de presupuesto familiar, el nivel de agregación al que se presentan los resultados de la ENNIV no nos permite separar lo que es estrictamente educación, pero no deja de tener un gran interés para nuestro propósito el que se incluya en el mismo rubro todo lo que son "servicios de cultura", suponiendo que hayan sido definidos en un sentido riguroso. El cuadro 51 nos mostró que sólo los más pobres, los incluidos en el

estrato V de más bajos ingresos²⁸, asignan una proporción netamente más baja a gastos de educación. Esta vez la asignación del estrato IV –que hemos estado reconociendo como pobre en razón de su bajo promedio de ingresos– se sitúa en el promedio de toda la población urbana, y no deja de llamar la atención que sean los estratos intermedios los que asignen proporcionalmente más a los gastos de educación.

En términos absolutos (véase cuadro 52) la imagen es diferente, dadas las diferencias de ingresos. Los estratos de menores ingresos gastan una cuarta y una octava parte de lo que gastan los de más altos ingresos. Evidentemente, esta situación refleja el hecho de que los ricos demandan servicios educativos privados, sobre todo, y entre ellos, por razones sociales y de calidad, los que implican mayores gastos, mientras que los pobres recurren a los de carácter público o a los privados de bajo costo o gratuitos. Sin embargo, queda aún por saber si los servicios son equivalentes en términos de calidad y, por tanto, generadores de similares efectos positivos; asimismo, cuál es el peso de la exigencia de esfuerzos complementarios (gastos), más allá de lo que son los derechos o pensiones escolares.

La educación pública debería ofrecer, en principio, y en forma completa, el servicio educativo y los materiales de enseñanza, pero dada la enorme presión de una población en edad escolar, que aumenta rápidamente²⁹, le resulta difícil asegurar una condición de suficiencia. Más todavía si el apoyo estatal, a través del presupuesto de la república, no es capaz de asegurar

28. Esto quiere decir que se trata del 60.3% de la población, según se muestra en el cuadro 33.

29. El crecimiento intercensal 1972-1981 de los grupos de población en edad escolar (de 5 a 14 años) en el período fue de 2.3%, y el incremento de la matrícula, que incluye a los retrasados, fue de 3%, según H. Fernández. Ver GUERRA, R., editor: *Problemas poblacionales peruanos II*. AMIDEP, Lima, 1986, p. 179. Esto significa una demanda de algo de 100,000 nuevas matrículas por año.

en forma estable los recursos necesarios para un servicio que, manteniendo eficiencia, debería asegurar una mayor cobertura. La proporción que se asignaba al sector Educación en la década del 60 era superior al 20% del presupuesto, y en los años recientes se sitúa alrededor del 12%. Es indudable que, aparte de opciones erradas de la política pública, los gastos sociales han sido los primeros y los más afectados por la crisis y las dificultades financieras de los gobiernos, pero el resultado es el de una decreciente capacidad con respecto a las necesidades y de un deterioro de la calidad de los servicios.

Responder a la creciente demanda exigía una previsión lúcida y, consecuentemente, un volumen de inversión grande y sostenido para la creación de infraestructura (locales y equipamiento escolar), así como la formación y el empleo de una proporción mayor de maestros. Ninguna de estas condiciones se cumplió, y la "explosión" urbana de la década del 60 puso en evidencia un déficit cuantitativo muy grande. Para resolverlo se recurrió, en los años 70, al horario corrido (y reducido) y al doble turno en los centros educativos. Con ello, ciertamente, se duplicó en la práctica la capacidad, pero se debe reconocer que fue al precio de la menor calidad del servicio. En primer lugar, hay una reducción del número efectivo de horas, con la consiguiente reducción de materias a impartir y, probablemente, con mayores dificultades metodológicas y en el aprendizaje. En segundo lugar, este sistema implicaba incrementar en forma correlativa el contingente de maestros y, a falta de personal específicamente formado, el sistema ha debido incorporar, en proporción que no podemos precisar, a personal que no lo estaba. Queda incluso el problema de la orientación y supervisión de los niños en el medio día libre que les deja la escuela: la ausencia no compensada de los padres, por razones de trabajo, las deficientes condiciones de la vivienda y otras limitaciones hacen que los niños de familias pobres permanezcan abandonados, y más en la calle que en casa.

Para las familias, los agentes que demandan servicios educativos, el problema se plantea en términos de que aspiraciones legítimas y además estimuladas y valoradas formalmente por

la sociedad, tienen concreción diferente según sus posibilidades económicas. En efecto, si hay holgura económica, se asegura educación completa en el período (edad) adecuado, y en las condiciones (calidad) que se desea; la familia lo hará de todas maneras y elegirá dónde y cómo educa a sus hijos. Al contrario, si hay estrechez o pobreza, el inicio de la educación depende de la obtención de una "vacante" o matrícula en un centro educativo público o privado gratuito o de muy bajo costo (parroquiales, "Fe y Alegría"), y, además, de si la familia está en condiciones de afrontar los gastos complementarios: útiles escolares, uniformes e incluso contribuciones diversas a la habilitación (precaria muchas veces) de infraestructura. La población pobre está pues parcialmente excluida de acceder a la educación, o expuesta a retrasar su inicio. Esto se traduce, más adelante, en atraso escolar y abandono prematuro, por ejemplo por haber alcanzado edad para trabajar.

Por otra parte, es obvio que lo deseable es una "educación completa", y ya hemos visto antes que una proporción importante de la población peruana tiene sólo una educación elemental o primaria incompleta. Esto se debe a la presión de otras necesidades, que obliga al abandono de la educación para colaborar en tareas domésticas (las mujeres) y para contribuir al ingreso familiar (los varones); en ambos casos, para dejar de ser "carga" económica adicional. Habría que añadir aun la situación, evidentemente más grave, de los niños abandonados y marginales ("petisos", "pájaros fruteros" y otros) que deben asegurar su propia subsistencia y adquirir alguna educación si les es posible, y el de los adultos analfabetos o con muy bajo grado de instrucción que buscan y acceden a escuelas públicas respectivas luego de cumplir agotadoras jornadas de trabajo y que no siempre concluyen sus ciclos (ver cuadro 56).

El cuadro 56 nos muestra que entre la población de mayor pobreza hay alrededor de 10% de niños en edad escolar que no asisten a una escuela, y que la situación más aguda se produce en los poblados de la selva. Igualmente, podemos apreciar porcentajes más elevados de asistencia en el grupo de edad de once a quince años; esto indica, sin duda, un inicio tardío de la

Cuadro 56
Proporción de niños que asisten a la escuela
(Áreas urbanas; 30% más pobre)

| Edades | Centros urbanos de: | | | |
|---------|---------------------|-------|--------|-------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva |
| 6 - 10 | 94.3 | 91.8 | 92.5 | 85.7 |
| 11 - 15 | 95.5 | 94.9 | 93.4 | 96.3 |

Fuente: Glewwe, P.: *op. cit.*, cuadro 26.

educación, fenómeno, una vez más, menor en Lima y más grave en el interior del país, sobre todo en la selva.

Para las familias pobres está pues limitada la posibilidad de una educación oportuna, completa y de la mejor calidad. Atentan contra esa posibilidad las deficiencias del sistema público de educación y la incapacidad de las familias para afrontar los gastos complementarios, así como para asegurar el complemento familiar que requiere el esfuerzo de educación escolarizada. Se trata no sólo de familias pobres, sino además de familias cuyos miembros adultos tienen bajos niveles de educación y escasa posibilidad de dedicación a los escolares.

Esto último aparece con mucha claridad en el cuadro 57, que recoge información de la ENNIV, es decir, para 1986.

Para el conjunto del país, 88% de los jefes de familias pobres tienen educación elemental o no la tienen, y llegamos a 95% si consideramos la secundaria incompleta. En el caso de los centros urbanos, esas proporciones son algo menores –aun cuando siempre elevadas–, como consecuencia de existir mayores facilidades en las ciudades; esta vez los que no tienen nivel alguno o lo tienen muy bajo son del orden de 82% en la selva, de 72% en la sierra y la costa, y de 60% en Lima. Si se considera la siguiente categoría (secundaria incompleta) llegamos al 90%. Es pues evidente que hay correlación fuerte entre el bajo nivel

Cuadro 57
Población urbana pobre según regiones
y nivel de educación del jefe de familia
(30% más pobre)

| Educación del jefe de familia | Centros urbanos de: | | | | Total país |
|-------------------------------|---------------------|-------|--------|-------|------------|
| | Lima | Costa | Sierra | Selva | |
| Ninguna | 4.4 (2.2) | 11.3 | 13.5 | 12.5 | 25.4 |
| Primaria | 56.0 (37.2) | 64.6 | 59.8 | 70.5 | 62.9 |
| Secundaria incompleta | 17.0 (16.6) | 13.9 | 13.6 | 10.4 | 7.0 |
| Secundaria completa | 16.4 (23.7) | 7.0 | 9.3 | 4.2 | 3.8 |
| Pos-secundaria | 2.7 (3.8) | 2.1 | 1.6 | 2.5 | 0.4 |
| Universitaria | 3.6 (16.5) | 1.1 | 2.3 | 0.0 | 0.5 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Glewwe, P.: *op. cit.*, cuadros 19 y 26. Las cifras entre paréntesis corresponden a la distribución para el total de la población de Lima.

de educación y la situación de pobreza, por las capacidades no adquiridas y por el consiguiente tipo de ocupación y nivel de salario que se ofrece según la calificación. Si consideramos, sobre todo, la distribución de niveles de educación adquirida en Lima y en la sierra, podemos observar que hay una mayor proporción de jefes de familia que, declarando mayor grado de educación, permanecen pobres; es decir, que la correlación antes mencionada no es absoluta y que existen otras causas para la pobreza. Podemos señalar, de acuerdo con nuestro análisis de la situación del empleo (véase el capítulo 3), que esta vez el problema viene de la escasa capacidad de absorción del aparato productivo y, en alguna medida también, de la inadecuación de la educación recibida.

En todo caso, si bien existen familias pobres cuyo jefe tiene una educación formal completa o cerca de serlo, lo más frecuente –y, al parecer, determinante de la pobreza– es el bajo nivel de educación. La pobreza es consecuencia de falta de educación, pero también, al mismo tiempo, causa de perpetuación de la pobreza, al hacer difícil que las nuevas generaciones adquieran una educación que les permita superar la situación.

El transporte: Los costos pecuniarios y no pecuniarios de desplazarse

Por último, en lo que se refiere al transporte, debemos comprobar la elevada proporción del presupuesto familiar que representa (8.2%), y que no es mucho menor de la que destinan los ricos a ese fin (13 a 14%), como se aprecia en el cuadro 51. En términos absolutos, evidentemente, la diferencia es mucho mayor, ya que entre los estratos extremos (I y V) la diferencia es de 10 a 1, y ello debido a los diferentes medios de transporte que emplean unos y otros y al hecho de que en dicho rubro estén incluidas las comunicaciones, subrubro que da cuenta de consumos que no realiza, o realiza en muy escasa medida, la población pobre.

Un problema que nos interesa relevar es que el transporte público, el que utiliza la población pobre, es insuficiente en cuanto a capacidad y deficiente en cuanto a calidad del servicio. Mientras las personas de estratos altos de ingreso emplean el transporte privado, y en exceso, hasta congestionar las vías urbanas, los de bajos ingresos deben hacinarse en unidades sobrecargadas, además de deficientemente mantenidas, de servicio colectivo. El transporte público no es ante todo un servicio a la comunidad; a pesar de la participación de organismos paramunicipales, es fundamentalmente un negocio privado de empresas *sui generis*³⁰. Aquí está una parte de las causas de las

30. Existen empresas cooperativas, obrero-sindicales, asociaciones de propietarios individuales de unidades y muchos informales.

deficiencias y de lo caótico del servicio, y de la inoperancia y dificultades para una eficaz regulación de las autoridades.

Otro problema que, tal vez, es el que hace posible la proliferación de empresas y "líneas" de transporte es la caótica y enorme expansión de las ciudades, sobre todo de Lima. La población tiene que desplazarse desde puntos muy alejados hacia sus centros de trabajo, de comercio o de estudio, y no sólo debe incurrir en el costo de los pasajes y soportar las condiciones y la inseguridad del transporte, sino también dedicar un tiempo muy prolongado a sus imprescindibles desplazamientos. Un viaje de Cieneguilla —donde reside o tiene una segunda residencia algún número de familias ricas— hasta los centros de trabajo en el centro de Lima, realizado en automóvil privado (y en buenas condiciones), puede tomar entre treinta y cuarenta minutos. Por su parte, un viaje de la Tablada de Lurín, donde existe una importante población de escasos recursos, realizado esta vez en ómnibus o microbuses, no se inicia en el momento previsto (hay que esperar), y para aproximarse al mismo centro de Lima demanda dos horas o algo más. Incluso más tiempo si la línea en cuestión no es directa al punto de destino y el pasajero debe tomar una o más conexiones. Consecuentemente, el pobre no sólo está mal servido, sino que debe reducir el tiempo de reposo y aquel consagrado a la familia.

La solución estaría, por un lado, en el *transporte rápido masivo*, pero esto ha sido más un instrumento electoral que un proyecto serio. Podría estar, también, en una cierta descentralización o desconcentración de algunas actividades fuera de las zonas ya congestionadas de las ciudades, sobre todo en aquellas tan extendidas como Lima.

La población pobre pierde, pues, varias horas en trasladarse, y su pérdida es importante en la medida que ese tiempo —o parte de él— podría consagrarlo a complementar ingresos, a tareas y responsabilidades del hogar y al necesario reposo que le permitiría recuperar energía. Las condiciones y el tiempo de transporte afectan al pobre y excluyen o reducen las posibilidades de consagrar esfuerzos a la superación de la pobreza.

En todo caso, el gasto en transporte constituye un elemento de rigidez. No es materia de decisión libre, sino condicionada a la posibilidad de un trabajo, generalmente alejado de la zona de residencia. Por eso absorbe una proporción importante y casi fija en el presupuesto.

En definitiva, podemos decir que la población pobre de las ciudades no alcanza un nivel de vida mínimamente satisfactorio y está expuesta a contemplar directa y reiteradamente, por los medios de comunicación, la "posibilidad" y la "deseabilidad" de altos o muy refinados niveles de vida. Aparte de las privaciones y daño que producen los infraconsumos o consumos insatisfactorios, hay además el hecho de que muchos de ellos crean condiciones para perpetuar la pobreza o para reducir las posibilidades de salida.

LAS MIGRACIONES INTERNAS: EL DESPLAZAMIENTO DE LOS POBRES

A lo largo de este trabajo, y en forma reiterada, hemos hecho referencia al fenómeno de las migraciones en el país. Se trata, evidentemente, de las migraciones internas y, por eso, de uno de los componentes de la dinámica de población que explica los cambios en la estructura y volumen de la misma en las diferentes regiones del territorio. Las migraciones constituyen también uno de los elementos determinantes —tal vez el fundamental— de la forma cómo la fuerza laboral se transforma en oferta específica de trabajo en circunscripciones precisas. Finalmente, las migraciones influyen en la forma cómo evolucionan las demandas locales de bienes y servicios a lo largo del país.

Sin embargo, más allá de la percepción global de efectos de las migraciones, es necesario examinar las causas del fenómeno y las características que reviste; asimismo, resulta muy importante identificar a la población migrante, las condiciones de su desplazamiento y las de su inserción en los puntos de llegada.

La migración implica, en cualquier caso, desarraigo, pérdida de apoyos o seguridades, cambio de hábitos y mucho de incertidumbre. Las primeras cuestiones se refieren a la capacidad del

migrante para afrontar un desplazamiento de carácter definitivo o por lo menos prolongado; y la última atañe sobre todo a las posibilidades que ofrecen los centros de llegada y que, tanto en lo positivo como en lo negativo, son de carácter económico, social y humano. Es evidente que una decisión de migrar no debería ser una apuesta contra el vacío ni es, por lo menos para la mayoría de los migrantes, una decisión alegre, ligera o frívolamente tomada, ya que los costos (no sólo pecuniarios) y las consecuencias son enormes.

Aunque no lo hayamos mencionado explícitamente hasta aquí, es obvio que nos estamos refiriendo a las *migraciones permanentes*, ya que las *migraciones temporales*, por razones de trabajo (estacional, por ejemplo), de estudios u otras, que implican un retorno previsto o asegurado a breve plazo, constituyen un problema de naturaleza diferente. Es pues sobre todo la migración permanente³¹ aquella que nos interesa ventilar en tanto consecuencia de carencia, de pérdida o de mediatización de *derechos* en el lugar de origen y, además, en tanto causa de similares restricciones en los lugares de llegada.

En lo que sigue, luego de situar la importancia cuantitativa de las corrientes migratorias en la historia reciente de nuestro país, trataremos de explorar respuestas adecuadas a las preguntas de quiénes son los que migran dentro del país y, en seguida, de cuáles son las causas de esa decisión. Finalmente nos preocupa conocer algo de las condiciones en que se produce el desplazamiento, las condiciones de inserción en los lugares de destino y las consecuencias para los migrantes y para la sociedad en su conjunto.

Los flujos migratorios, su magnitud y dirección

Los diversos estudios y las comprobaciones estadísticas nos indican que junto con el muy rápido crecimiento de la pobla-

31. Que, sin embargo, puede no ser definitiva, ya que existen movimientos o *migración de retorno* cuando las causas para migrar dejan de actuar o se invierten, o cuando las expectativas se frustran.

ción, se ha producido un cambio en distribución territorial de la población en el Perú. En efecto, la población en áreas urbanas, que en 1940 era apenas algo superior a un tercio de la población del país, en la actualidad es mayor que los dos tercios, como se puede apreciar en el cuadro 58.

Cuadro 58
Distribución territorial de la población: 1940-1988
(Porcentajes de la población total)

| Año | Población total (Millones) | Población urbana | Población rural | Población localizada en: | | | |
|------|-------------------------------|------------------|-----------------|--------------------------|--------|-------|-------|
| | | | | Costa | Sierra | Selva | Lima |
| 1940 | 6.21 | 35.39 | 64.61 | 28.35 | 64.98 | 6.67 | 10.39 |
| 1961 | 9.91 | 47.42 | 52.58 | 38.95 | 52.31 | 8.74 | 18.63 |
| 1972 | 13.96 | 59.52 | 40.48 | 46.11 | 43.97 | 9.92 | 24.39 |
| 1981 | 17.76 | 64.85 | 35.15 | 50.00 | 39.40 | 10.60 | 27.00 |
| 1988 | 21.26 | 68.79 | 31.21 | 52.16 | 36.63 | 11.21 | 28.48 |

Fuente: CNP: *Indicadores demográficos y socioeconómicos. Perú, 1987*, y CNP: *Perú: Hechos y cifras demográficas, 1988*, cuadros 6 y 7, 1989.

Igualmente, se puede percibir el cambio que ha ocurrido en términos de ocupación del país por regiones naturales. Desde este punto de vista, en 1940 cerca de los dos tercios de la población se encontraba en la sierra, 28% en la costa y 7% en la selva. Mientras que, en la actualidad, más de la mitad de la población está en la costa, algo más de un tercio en la sierra y la población en la selva casi ha duplicado su importancia relativa. Evidentemente, esto es una consecuencia del fenómeno migratorio en una etapa de crecimiento de población que, en el período de aproximadamente cincuenta años que estamos

considerando, ha transformado "un país predominantemente rural y andino en un país predominantemente urbano y costero"³².

Se ha producido un proceso de cambio neto de localización que no es sólo de urbanización, como ha sido el caso de otros países en vías de desarrollo, incluso latinoamericanos, sino que, dados los antecedentes históricos de ocupación del territorio y de los sucesivos despojos y redistribuciones de tierras y recursos ocurridos, ha adquirido otras dimensiones. Asimismo, han ocurrido cambios en la importancia económica de los recursos regionales, manifestándose la relativa facilidad (dificultad) de su explotación, lo que ha influido en la existencia (distribución) de medios (equipo e infraestructura) para hacerlo. En el caso del Perú, según expresión muy gráfica de H. Martínez³³, se ha producido un proceso de *litoralización* simultáneamente con uno de *metropolización*. Este juicio reitera el anterior, pero enfatiza el hecho peculiar de que el proceso de urbanización en el Perú, más que en otros países, se ha producido sobre todo en torno de la capital: Lima Metropolitana.

Según el Censo Nacional de 1981, 3'600,000 personas eran migrantes, es decir, no residían en su lugar de origen; de ellas, 2'000,000 fueron migrantes hacia Lima y el Callao. Esta es una estimación prudente del orden de magnitud del problema, ya que de toda evidencia hay un número mayor de personas concernidas, tanto por fenómenos no captados por una encuesta del tipo del censo, como por las distorsiones de la vida familiar y social que implican estos desplazamientos y que afectan no sólo a quienes resultan específica y estadísticamente migrantes.

32. GURMENDI, L.: "Distribución de la población en los medios urbano y rural. Migración y servicios en el campo y la ciudad", en *La población del Perú en el año 2000. Demografía y subdesarrollo*. Lima, Centro Peruano de Investigación Aplicada, 1984, p. 56.

33. MARTÍNEZ, H.: "Expansión demográfica, migración y desarrollo en el Perú", en R. Guerra, editor: *Problemas poblacionales peruanos II*. Lima, AMIDEP, 1986.

Una información complementaria para percibir la intensidad del fenómeno es la que reporta el INE como estimaciones de la Dirección General de Demografía, a propósito de las migraciones internas entre 1976 y 1981³⁴. En ese lapso, se nos dice, migraron 1'108,393 personas; pero este fenómeno no ha ocurrido uniformemente en el período: es posible que en los años finales haya constituido un flujo menor. En efecto, las comparaciones intercensales y los estudios específicos sobre migraciones confirman que el proceso se acentúa a partir de la década del 40 y registra las más altas tasas de migración en las décadas de los 60 y 70, para declinar algo en los años siguientes. En 1940, sólo el 10% de la población del país era migrante; según los censos de 1961 y 1972 era de 23 y 26% para esos años, y de 22% en 1981.

Ahora bien: reconocida la importancia cuantitativa y la relativamente reciente aceleración de los movimientos, es necesario considerar el sentido de los mismos. Anteriormente hemos mencionado los cambios en la localización de la población, resumiéndolos en la litoralización y la metropolización. Esto quiere decir que, dadas las tasas naturales de crecimiento —que no son abismalmente diferentes entre las regiones—, son las migraciones internas, rural-urbanas e interregionales, las que explican el resultado.

El cuadro 58 nos muestra que, en términos porcentuales, la población urbana se ha incrementado y aún continúa haciéndolo con respecto a la rural. Igualmente, revela que la población de la costa y de la selva aumenta su proporción en la población total, y que es la sierra la región donde la proporción de población disminuye, tan sistemáticamente como la de las otras aumenta. A partir de estas comprobaciones vamos a examinar el fenómeno de emigración de la sierra y el de inmigración en las principales ciudades, sobre todo en Lima Metropolitana.

En primer lugar, es incontestable que, independientemente de desplazamientos menores y de alcance intrarregional, la

34. INE: *Compendio Estadístico 1988*, cuadro 2.16, 1989.

sierra es una región que desplaza o expulsa población hacia las otras regiones. Una proporción significativa de la población serrana emigra hacia la costa *modernizada* y hacia la selva *promisoria*. Tras estos calificativos, tan común y reiteradamente utilizados, hay una explicación global de las causas del movimiento, tanto desde el punto de vista de las expectativas, como también de las condiciones de atraso y agotamiento de recursos en los lugares de origen.

En concreto, y a falta de información más detallada y específica, un reagrupamiento de los departamentos según su ubicación predominantemente en una de las regiones naturales nos permite decir que de los 3.6 millones de emigrantes que registra el Censo de 1981, el 59.13% eran de origen serrano, el 34.3% costeño y sólo el 6.56% era selvático. Queda pues muy claro que la sierra es una región expulsora neta, ya que recibe sólo un 18% de los inmigrantes y es, en todo caso, el origen del mayor flujo migratorio en el país, como se puede apreciar en el cuadro 59.

Cuadro 59
Movimientos migratorios por grupos de departamentos,
1981

| Departamentos (por región) | Inmigrantes | Emigrantes | Saldo migratorio | Tasa neta de migración |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|---------------------------|
| Costa | 577,351 (16.00) | 774,366 (21.44) | -197,015 (-5.44) | -5.56 |
| Sierra | 651,508 (18.06) | 2'133,102 (59.13) | -1'481,594 (-41.07) | -21.10 |
| Selva | 269,146 (7.46) | 236,265 (6.56) | 32,881 (0.90) | 0.93 |
| Lima y Callao | 2'109,739 (58.48) | 464,011 (12.87) | 1'645,728 (45.61) | 31.71 |
| Total | 3'607,744 (100.0) | 3'607,744 (100.0) | | |

Fuente: Censo Nacional de 1981.

Las cifras entre paréntesis son porcentajes de cada categoría.

Otra información, importante y en el mismo sentido, que nos entrega el cuadro, es a propósito de la tasa neta de migración (TNM), es decir, de la proporción del saldo migratorio respecto del total de la población de la zona considerada. En este caso tenemos una TNM de -21.10% para los departamentos de la sierra y una de 31.71% para los de Lima y el Callao.

Es obvio que estas cifras no son rigurosamente exactas, ya que la reagrupación por departamentos induce inexactitudes. Así, entre los departamentos de la costa están La Libertad, Piura y Lima, que tienen provincias en la sierra; además, se han considerado como departamentos de sierra Arequipa y Ancash, que tienen provincias en la costa. Esta reagrupación simplificadora es, sin embargo, la que utiliza el INE en sus *Compendios* y el CNP en su *Resumen Estadístico*³⁵, y, por las compensaciones que implica, creemos que permite captar el orden de magnitud de los movimientos.

Ahora bien: una información más desagregada a nivel de departamentos nos puede ayudar a identificar mejor las zonas de emigración más importantes en el país. El cuadro 60 nos muestra que, con excepción de Piura (que sin embargo involucra una parte de sierra), los departamentos que expulsan población en mayor medida son los de la sierra. Únicamente han quedado fuera Junín, que vendría en el decimocuarto lugar, con una TNM de -7.3, y Arequipa, que estaría en el decimoséptimo lugar, con una tasa positiva de 3.7. Arequipa es, pues, el único receptor neto de población inmigrante en la región.

Por otra parte, son la región de Lima y Callao, los departamentos de la selva alta y los de la costa sur los que reciben el mayor contingente de inmigración neta (ver cuadro 61).

No consideramos aquí el íntegro de los flujos migratorios interdepartamentales, ya que nos estamos refiriendo sólo a los saldos de inmigración y emigración; tampoco consideramos los flujos al interior de cada departamento. Estos últimos parecen

35. Consejo Nacional de Población: *Perú, hechos y cifras demográficas 1988*, Lima, 1989, cuadro 7.

Cuadro 60
Movimientos migratorios en los departamentos
de mayor TNM negativa

| Departamentos | Tasa neta migración | Saldo migratorio | Origen de la inmigración | Destino de los emigrantes |
|---------------|---------------------|------------------|--------------------------|---------------------------|
| Apurímac | -44.5 | -145,155 | Cusco-Apurímac | Lima-Cusco |
| Ayacucho | -36.0 | -182,350 | Apurímac-Ayacucho | Lima-Huánuco |
| Huancavelica | -36.0 | -124,754 | Huancav.-Ayacucho | Lima-Junín |
| Cajamarca | -29.6 | -309,338 | Piura-Lambayeque | Lima-La Libertad |
| Puno | -20.4 | -181,788 | Tacna-Arequipa | Arequipa-Lima |
| Ancash | -20.3 | -166,319 | La Libertad-Lambay. | Lima-Ancash |
| Pasco | -15.1 | -32,207 | Huánuco-Junín | Lima-Junín |
| Piura | -13.0 | -146,297 | Tumbes-Piura | Lima-Cajamarca |
| Huánuco | -12.7 | -61,531 | Loreto-San Martín | Lima-Pasco |
| Cusco | -9.9 | -82,389 | Apurímac-Puno | Lima-Arequipa |

Fuente: Elaborado con base en CNP: *op. cit.*, cuadro 23, y Martínez, H.: *op. cit.*, cuadro 7.

Cuadro 61
Movimientos migratorios en los departamentos
de mayor TNM positiva

| Departamentos | Tasa neta migración | Saldo migratorio | Origen de la inmigración | Destino de los emigrantes |
|---------------|---------------------|------------------|--------------------------|---------------------------|
| Lima-Callao | 31.7 | 1'645,728 | Junín-Ancash | Ancash-La Libertad-Loreto |
| Tacna | 25.7 | 36,725 | Moquegua-Arequipa | Moquegua-Puno |
| Madre de Dios | 23.0 | 7,602 | Cusco | |
| Ucayali | 13.3 | 26,727 | Loreto-Lima | Lima-Huánuco |
| Moquegua | 12.6 | 12,798 | Arequipa-Lima | Tacna-Cusco |
| Amazonas | 6.5 | 16,477 | Lima-San Martín | Cajam.-Lambay. |
| San Martín | 5.3 | 16,791 | Lima-Tumbes-Huánuco | Loreto-Amazonas |
| Arequipa | 3.7 | 25,851 | Lima-Moquegua-Puno | Moquegua-Puno-Cusco |

Fuente: *Idem* cuadro 60.

ser importantes en departamentos como Junín y Cusco y explican una tasa neta de migración menor que departamentos vecinos y en similares condiciones. Son en realidad las diferencias provinciales y locales las que resultan determinantes.

En definitiva, son pues los departamentos o las provincias de la sierra, sobre todo del sur, las que expulsan población; y son Lima Metropolitana y los departamentos de la selva y de la costa sur los que atraen población inmigrante.

Algunas características de las zonas de emigración e inmigración

El Perú es un país de marcadas diferencias a lo largo de su extenso territorio, y esas diferencias pueden ser tanto positivas como negativas. La variedad de posibilidades es una condición favorable, pero el fraccionamiento de esfuerzos que puede arrastrar ya no lo es y, en todo caso, hay que reconocer un diferente grado de dificultad para utilizar el territorio y los recursos. Estas son restricciones naturales.

Por otra parte, la conformación social, el patrón y orientación de la explotación de recursos y, en general, el ritmo y estilo de desarrollo han privilegiado sucesivamente opciones económicas y sociales muy cargadas de consecuencias. Se ha explotado, tradicionalmente, recursos de fácil obtención y en función del interés de propietarios locales, vinculados a actividades de exportación e importación; por ello, no se ha desarrollado una capacidad propia de explotar más racionalmente los propios recursos, de transformarlos y, así, de involucrar a una mayor proporción de población como agente y como beneficiaria de la actividad. Correlativamente, no se ha realizado el esfuerzo social (público) ni ha existido capacidad privada (en la mayoría) para asegurarse condiciones de vida deseables. Existen, pues, también heterogeneidad o diferencias de naturaleza socioeconómica que implican diferente posibilidad o dificultad para asegurar subsistencia y desarrollo personal o familiar. Se trata de restricciones económicas, sociales y culturales que se suman a las anteriormente mencionadas.

Como es de suponer, esas restricciones se superponen y se manifiestan en diferente forma en las diversas regiones del territorio. Podemos decir que se encuentran en el país diversas etapas o grados de desarrollo y, por eso, aunque la correspondencia no sea completa, hay diferentes grados de pobreza.

Una visión de esta situación es la que nos ofrece el *Mapa de pobreza del Perú, 1981*, elaborado por el Banco Central de Reserva y al que ya hemos hecho referencia anteriormente. Se trata de la categorización de circunscripciones territoriales según un conjunto de indicadores socioeconómicos que pueden ayudar a identificar la situación colectiva de mayor o menor pobreza. En concreto, se consideran indicadores del nivel de ingresos y de la ocupación, entre los más estrictamente económicos, y del nivel de educación, de las condiciones de vivienda y de las facilidades de salud, entre los que se refieren más a las condiciones de vida.

El BCR ha elaborado un *Mapa departamental*, y en él los departamentos con menor nivel de vida son Apurímac, Huancaavelica y Ayacucho, mientras que entre los de más alto nivel están Lima y el Callao. Ahora bien: dadas las dificultades provenientes de las diferencias interdepartamentales, resulta más útil una referencia a circunscripciones menores, las provincias, y esta vez el estudio del BCR nos permite una referencia más precisa. A propósito del *Mapa provincial*³⁶ se ha procedido a un reagrupamiento (similar al de los departamentos) de las 153 provincias del país en cuatro grandes grupos, según la similitud de sus condiciones socioeconómicas. En el cuadro 62 presentamos los indicadores para el promedio de cada grupo y del país en su conjunto.

En el otro extremo, entre las provincias del grupo IV de menor pobreza (o mayor riqueza), están, por supuesto, Lima y el Callao, y también las provincias que incluyen las capitales departamentales o zonas de actividad intensa, como Chimbote,

36. Banco Central de Reserva del Perú: *Mapa de la pobreza en el Perú, 1981*. Lima, 1986, pp. 28 y 55.

Cuadro 62
Indicadores socioeconómicos promedio por grupo

| | |
|----------------------------|---|
| Columna N ^o 1: | Ingreso promedio mensual por persona ocupada de 15 años y más (intis de 1981) |
| Columna N ^o 2: | % de población de 5 a 19 años que asiste a instituciones de enseñanza |
| Columna N ^o 3: | % de población analfabeta de 15 años y más |
| Columna N ^o 4: | % de población de 15 años y más sin primaria completa |
| Columna N ^o 5: | % de población de 15 años y más con educación superior |
| Columna N ^o 6: | % de población ocupada infantil (de 6 a 14 años) |
| Columna N ^o 7: | % de vivienda sin agua potable por red de tubería, pilón o pozo |
| Columna N ^o 8: | % de viviendas sin desagüe por red de tubería, pozo negro o ciego |
| Columna N ^o 9: | % de viviendas sin alumbrado eléctrico |
| Columna N ^o 10: | Número de camas hospitalarias y de internamiento por 1,000 habitantes |

Indicadores

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|
| Grupo I | 34.42 | 59.25 | 45.02 | 70.88 | 1.93 | 5.46 | 69.52 | 93.40 | 92.82 | 0.41 |
| Grupo II | 44.83 | 60.41 | 29.08 | 56.85 | 3.59 | 3.91 | 56.89 | 82.87 | 85.21 | 0.60 |
| Grupo III | 57.84 | 71.92 | 15.66 | 38.83 | 7.27 | 1.86 | 33.37 | 60.48 | 55.77 | 1.53 |
| Grupo IV | 78.10 | 81.45 | 5.50 | 18.82 | 16.34 | 1.29 | 12.32 | 21.14 | 17.92 | 3.07 |
| Promedio nacional | 60.09 | 70.32 | 18.24 | 38.20 | 9.86 | 2.75 | 36.91 | 55.91 | 54.04 | 1.80 |

Fuente: BCR: *Mapa de la pobreza en el Perú, 1981*, cuadros 6 a 9.

La Oroya o Talara. La conclusión es clara: allí donde hay concentración de actividad económica o presencia gubernamental mejora la situación de los servicios sociales, junto con los niveles de ingreso.

La imagen que se puede retener es que por un lado hay *estrechez* económica, imputable a escasez de recursos, y *abandono* en términos de condiciones de vida en las provincias más pobres y, sin alcanzar niveles extraordinarios o satisfactorios, la situación es mejor en los otros y muy superior en el grupo IV.

Ahora bien: ocurre que las provincias más pobres del país (grupo I), más algunas del grupo II, son las mismas que encontrábamos antes, en la sección precedente, como las zonas de emigración, y que entre las zonas de menor pobreza están las que reciben mayor inmigración. Es pues evidente que la pobreza y las malas condiciones de vida son el determinante principal de las migraciones. Anteriormente nos hemos referido a la sobrepoblación de la sierra rural, y es entonces explicable que los excluidos o marginados busquen oportunidades en otras regiones. Igualmente, es plausible pensar que necesidades humanas y aspiraciones legítimas estimulen o refuercen el interés para migrar.

Los problemas de migrar

Sobre la base de lo presentado hasta aquí, podemos decir que el grueso de la población que migra es población pobre, no sólo de zonas pobres. En efecto, hay emigración de provincias o zonas que, colectivamente o en conjunto, no son reputadas pobres, pero que involucran, dadas las condiciones de su estructura, grupos pobres o marginados.

En todo caso, las condiciones de la migración del pobre son distintas de aquéllas del que no lo es. Eso es lo que quisiéramos resaltar en este acápite.

En primer lugar, la decisión de migrar puede responder a motivaciones propias o ser impuesta; puede obedecer a aspiraciones superiores o a la imposibilidad de permanecer en un lugar. El migrante andino no es, por lo menos mayoritariamente, el pionero capaz y deseoso de colonizar territorios o de acometer empresas nuevas. El migrante andino es un campesino sin tierras o un campesino amenazado; es un artesano o

comerciante de pueblo chico agredido por el sistema de intercambio y por la inestabilidad económica; es, también, el descendiente de una familia ancestralmente explotada y marginada por su falta de nivel educativo para hacer prevalecer derechos y aspiraciones. Por lo mismo, el migrante andino es más bien un expulsado, alguien que se desplaza en situación extrema y con la convicción de que no tiene nada que perder; esta vez, su permanencia en el terruño no tiene costo de oportunidad.

En segundo lugar, el hecho de migrar y de hacerlo a lugares relativamente o muy alejados, implica afrontar los costos del transporte y los de la subsistencia inicial en el lugar de destino. Es por esto que no necesariamente migran todos los que desean o los que "deberían" migrar. En efecto, los más pobres, los que están más radicalmente excluidos de alcanzar un nivel de vida adecuado, no tienen la posibilidad de disponer del "capital de trabajo"; es decir, el fondo para financiar la migración y para afrontar su integración a un nuevo y desconocido mercado de trabajo. Habría que reconocer, en nuestro país, la existencia de *migrantes frustrados*, es decir, de personas a quienes les resulta imposible la posibilidad de intentar algo diferente. Para los que pueden concretar el intento, el problema es de si estaban preparados, personal y familiarmente, para afrontar desarraigo e incorporación en un medio diferente. Los problemas son de naturaleza estrictamente económica (capacitación, experiencia), y también de naturaleza sociocultural (formas de relación, valores). Ambos aspectos son cruciales para asegurar un resultado positivo de la migración. El costo de la migración no es exclusivamente pecuniario, en tanto afecta no sólo al desplazamiento físico; también es humano, pues se trata de resolver los problemas de adaptación de una capacidad adquirida en un medio social y en una actividad (eventual y generalmente diferente) en otra que exige un medio económico diferente y un medio social agresivo y excluyente.

En tercer lugar están los problemas de la integración al lugar de destino. Estos problemas hay que considerarlos desde los puntos de vista de la capacidad del migrante, por supuesto, y

también desde el de la oferta de oportunidades en el lugar de llegada y de la actitud de los pobladores originarios de éste. En la experiencia peruana reciente, el inmigrante no es automáticamente "clase dominante" ni goza de algún privilegio; al contrario: es un advenedizo y un personaje disminuido. Lo es por su falta de calificación y experiencia en alguna actividad: conoce de agricultura y arriba a un medio cuasi industrial. Lo es por su extracción étnica, ya que es serrano o cholo en un medio que no aprecia esos orígenes. Consecuentemente, no es bien recibido ni apreciado y es resistido o relegado a tareas y funciones poco valoradas y mal remuneradas.

La resistencia al inmigrante como experiencia social está consignada en textos fundamentales de la sabiduría humana, como el Corán y la Biblia, incluso con valor de revelación divina, como algo reprehensible a la humanidad; sin embargo, se le reconoce como una realidad que hay que combatir. El Perú es un país y los peruanos una sociedad que no aceptan el calificativo de racista; pero serrano, negro o cholo son calificativos muy expresivos y denigrantes, y no serlo o no parecerlo es una condición de éxito social. Por eso, un serrano, en general, y un cholo o un indio (no habla bien o criollamente el castellano) es resistido y despreciado. Su destino sería regresar a su lugar ("de donde no debió salir") o someterse al imperio del criollo, del costeño o, en definitiva, de lo que hoy se llama *blanco* en el Perú, es decir, rico, poderoso o sin problemas.

La situación es más grave si en los lugares de llegada -Lima, el Callao, la costa sur y la selva alta, en orden decreciente- las posibilidades de inserción laboral no están generosamente abiertas (caso de los primeros), ni existen las posibilidades sociales deseables (caso de los segundos). Al hecho de condiciones objetivas de expulsión en los lugares de origen se suman escasas o nulas condiciones de acogida en los de llegada. Tenemos, pues, que el pobre está forzado a migrar y que lo hace en condiciones precarias, para justificar la decisión, así como para asegurar los medios necesarios; y que nada está asegurado para que existan las condiciones de acogida y de integración adecuada al lugar de llegada.

Al contrario, cuando ya existen malas condiciones en el lugar de llegada (Lima), el asalariado de bajo nivel, el comerciante o el transportista ven en el migrante un rival indeseable o un blanco fácil de ciertas revanchas o falsas compensaciones. En esos casos el migrante es víctima de engaño y de abuso, porque culturalmente confía en otros y porque no tiene medios para resistir.

En definitiva, muchos pobres –sobre todo de la sierra– son obligados a emigrar; son expulsados de sus lugares de origen. Y expulsión es ejercicio de violencia. Esos pobres, por otra parte, son resistidos en los lugares donde llegan, como ocurre con todo migrante; y en nuestro país son agredidos por la pretendida superioridad del costeño y por la eficacia objetiva de sus medios de acción.

En todo esto hay un problema de *derechos* que desaparecen: en el lugar de origen, una decisión que implica la posibilidad de ejercerlos, por lo menos sobre la fuerza de trabajo, en otro lugar, y la debilidad de las *capacidades* personales para reivindicarlos y para transformar el eventual acceso a bienes (ingreso) en servicio del desarrollo personal. El resistido o rechazado sufre pues violencia, no menos que el que es expulsado, porque se le desconocen o restringen derechos y porque, además, se debe afrontar una condición en que sus capacidades no le permiten un *servicio* eficiente de su desarrollo personal.

En nuestro país, y en las condiciones que se dan desde los años 40, no son pues las “locas ilusiones”, motivación más bien positiva o de superación, las que desencadenan el movimiento migratorio, sino las restringidas o nulas posibilidades de subsistencia humana que expulsan a la población; a lo que se añade, desde 1980, la inseguridad vital que significan el terrorismo y la lucha contrainsurgente. Tampoco es suficiente “luchar como varón” para lograr integrarse y estabilizarse en el lugar de llegada, pues los valores del trabajo y el esfuerzo personal no son necesariamente reconocidos ni dan el fruto de un éxito social. Finalmente, el eventual éxito logrado no conduce automáticamente a “vivir con todo es-

plendor"³⁷, por lo menos en lo inmediato. El camino a recorrer es largo y penoso, y la conquista –no de esplendor, sino de derechos elementales– es difícil. Es posible, eso sí, que el migrante no pobre, el que aporta otros medios de eficacia personal y social, pueda alcanzar logros mayores y más rápidos.

37. Las frases entre comillas corresponden al conocido vals de Laureano Martínez S. "El Provinciano" que refleja, tal vez, la ideología de los años 40 sobre las migraciones.

6. Conclusión

LA INVESTIGACIÓN que sustenta nuestro trabajo tenía como su mayor motivación contribuir a la reducción de la violencia estructural en nuestro país o, para decirlo en positivo, aportar a la construcción de la paz.

Hemos visto, desde el capítulo 1, consagrado a la discusión conceptual y a definir el enfoque analítico que empleamos, que la violencia no es dificultad o conflicto ocasional sino problema permanente, relacionado con la estructura y el funcionamiento de la sociedad y, muy concretamente, de la actividad económica. En esto último, nuestra opción y nuestro énfasis es de carácter profesional y no implica juicio alguno de importancia relativa sobre otros enfoques o abordajes del problema de la violencia. Asumimos el compromiso de estudiar las causas económicas y los mecanismos económicos de difusión y agudización de la violencia, y hemos tratado de permanecer en el campo de nuestras competencias. No pretendemos, pues, haber ofrecido una explicación completa y definitiva del problema, ni, tampoco, haber elaborado alguna prescripción salvadora.

Nuestro trabajo es el aporte, parcial y limitado, de economistas que no piensan sea necesario invadir otros campos para ocuparse de problemas importantes para la sociedad y para aportar a su solución.

La violencia, fenómeno lamentablemente cotidiano en nuestro país, es un hecho que surge de una relación desigual o de una voluntad explícita, y se concreta en imposición de alguno(s) sobre otro(s). Las realizaciones o los logros deseados y deseables no siempre se alcanzan, muchas veces por interferencia contundente (violenta), y ello resulta común en el mundo económico. La imposibilidad de logros o la mediatización de las realizaciones, es decir la *privación*, la *exclusión* y el *despojo* son pues consecuencias o manifestaciones de violencia en el funcionamiento de la economía y a propósito de problemas estrictamente económicos.

En seguida, debemos reconocer que cualquier tipo de violencia, por ejemplo la que se desprende de actos destructivos como los de la subversión, del narcotráfico o de la corrupción, aunque no sea originalmente económica, tiene implicaciones económicas y, por otra parte, el funcionamiento de la economía, si no respeta derechos fundamentales, puede generar, difundir o consolidar situaciones o relaciones violentas.

Finalmente, hemos reconocido desde el comienzo, y explícitamente, que la actividad económica tiene una finalidad principal: permitir el desarrollo de la vida humana y social. Por eso debe ser *suficiente, eficiente y equitativa*.

Con estas ideas-convicciones como telón de fondo hemos interrogado a la realidad, conscientes, además, de que el ser humano (varón y mujer) es el actor inicial y el destinatario final de los frutos del esfuerzo económico.

Por eso nuestros interrogantes fueron inicialmente sobre la existencia, distribución y uso de los recursos, naturales y producidos, en nuestra sociedad. Se trataba de saber algo sobre la "dotación inicial" de recursos y la consiguiente igualdad o desigualdad de oportunidades. Hemos comprobado que existen recursos naturales variados, no todos abundantes en la misma medida ni todos fáciles de explotar; pero, en general mal

explotados, sea por falta de sentido social, nacional o de futuro. Hemos comprobado que se ha capitalizado la economía en forma insuficiente y sumamente desigual. Hemos constatado, finalmente, que el recurso humano, la población, no es protegido y desarrollado suficientemente, ya que una proporción importante de ella está al margen de los servicios y los bienes que potenciarían sus posibilidades.

Hemos indagado, en segundo lugar, sobre las posibilidades y las condiciones de participación de la población en la generación de riqueza y bienestar. Las comprobaciones en este aspecto van en la dirección de mostrar la incapacidad estructural de la economía para absorber la creciente población que necesita y debe trabajar, en general, y los diferentes requerimientos que plantea luego de las migraciones. Hay desempleo o gran dificultad para obtenerlo y, como no hay seguro en este campo, se debe autogenerar empleo en condiciones precarias. Los salarios que se pagan y los ingresos que se generan no son suficientes para permitir una vida decorosa ni para ahorrar y construir el futuro y, finalmente, las condiciones físicas y psicológicas en que se debe trabajar no son precisamente medio o garantía de realización personal. Muchos peruanos están en condición de participantes precarios, restringidos o casi excluidos.

Hemos indagado, en tercer lugar, sobre las condiciones del intercambio, y hemos encontrado que el mercado no distribuye equitativamente y que los precios no son siempre una información válida y confiable. Existen diferenciales de precios en un mismo momento, y las diferencias tienen un carácter discriminatorio o sesgado contra la población de menores recursos. Hemos encontrado, igualmente, que en períodos de crisis la evolución de ingresos y de precios tiene una incidencia muy diferente según los niveles de ingresos y que las políticas correctivas, el ajuste estructural o la estabilización, han sido, deliberadamente o no, desfavorables a las personas de bajos ingresos. El costo de la crisis no se ha repartido, sino se ha concentrado sobre los que ya estaban pagando el costo del subdesarrollo. Más aún: puesto que se trata de un proceso, crisis o inflación, lo inequitativo del intercambio se ha conver-

tido en un mecanismo de agudización de los problemas y de ampliación de las capas de población afectadas. En este aspecto, lo desigual de la relación ha jugado un papel fundamental.

En los tres aspectos considerados hay deficiencias; se han cometido errores, y no se puede disimular insatisfacción. Sin embargo, en todos ellos hemos encontrado posibilidades, nuevas o que permanecen, y que diversas rectificaciones, que van de cambios de orientación a consistencia de esfuerzos y de concordancia de aspiraciones de eficacia con exigencias de solidaridad, así como de valoración, profundización y perfeccionamiento, de logros e iniciativas, pueden conducir a la creación de condiciones favorables a una vida social superior. Por esto es que pensamos que las consecuencias de lo que hemos encontrado, la pobreza y la desigualdad, son inaceptables, que deben y pueden ser corregidas.

La desigual distribución de recursos es el resultado de violencia a través de generaciones; la imposibilidad de participar en la producción o de tener que hacerlo en forma precaria es una situación impuesta, y, finalmente, el estar confinado a segmentos o situaciones de mercado que discriminan o sobrecargan, es también violento, en el sentido de realizaciones inferiores indeseables que hemos definido.

En estas condiciones, dentro del modelo de A.K. Sen que utilizamos, la dotación de recursos es escasa y la recta del intercambio desfavorable. Para muchos hay gran posibilidad de estar incluido en el conjunto de pobreza y, en una perspectiva dinámica, hay un alto riesgo de que los pobres sean más pobres y que más gente esté en situación de pobreza. Hay pauperización.

Ahora bien: el modelo define un conjunto de pobreza, y dentro de él hemos tratado de indagar sobre la ubicación, es decir las características que revierte la pobreza en el campo y en las ciudades.

En el campo, la pobreza o privación impuesta es el resultado de reducidos o débiles derechos sobre los recursos —tierra y agua, fundamentalmente—, de la escasez de éstos para una población creciente y de la desfavorable relación de intercam-

bio. La pobreza rural se traduce en un nivel de vida sumamente bajo y elemental. En el medio urbano la pobreza se debe a la desigual distribución de los medios de producción y a la incapacidad de absorción de mano de obra de nuestra economía semiindustrial. La pobreza urbana reviste otras características e intensidad. En términos absolutos, el pobre de las ciudades es menos pobre que el poblador rural, pues tiene acceso a un mayor y mejor consumo de bienes y servicios. Su ingreso es algo mayor y se le ofrecen bienes y servicios públicos que no llegan al campo y, consecuentemente, su nivel de vida es objetivamente más elevado, sin llegar a ser satisfactorio.

En las ciudades existen mejores posibilidades para una vida decorosa, pero esas posibilidades no están abiertas igualmente a todos. Los costos directos e indirectos que implica su uso y los niveles de ingreso familiar determinan la real accesibilidad de unos y otros. El poblador pobre, excluido o restringido, no sólo es testigo, sino también blanco de la ostentación de riqueza y altos niveles de vida, en la propia ciudad y en el mundo, gracias a los medios de comunicación. Existe, pues, una experiencia de pobreza relativa, de ser más pobre que otros. Sin embargo, existe también pobreza absoluta, puesto que hay población con muy bajos ingresos o con ingresos ocasionales, y porque hay población confinada a zonas periféricas (desérticas o descartadas en principio para uso urbano), privada de servicios o facilidades urbanas y condenada a largos y penosos desplazamientos para trabajar o acceder a servicios o bienes públicos. Los niveles de vida son bajos; las carencias, saltantes.

Un hecho que se superpone a la pobreza es el de la migración forzada. El campesino pobre o despojado es el migrante mayoritario y es un expulsado. Como inmigrante debe afrontar incertidumbre y diferentes desafíos económicos y sociales con escasa preparación. Es más: en un medio en que ya existen problemas de insuficiente capacidad económica y viejos reflejos de racismo y regionalismo, el inmigrante es resistido y objeto de discriminación y abusos diversos, que el humor criollo exalta. Dadas las condiciones de la migración, son muchos los pobres rurales que engrosan el contingente de los pobres urbanos.

La pobreza, en definitiva, es una condición social indeseable que sólo podría ser explicada satisfactoriamente por los propios errores e ineficiencia (ocio o torpeza), en una sociedad que ofrezca y asegure posibilidades generosas y equitativas a todos. En una sociedad que no lo hace, como la nuestra, la pobreza de muchos es el resultado del privilegio de pocos, de la ineficiencia social y del papel equivocado de quienes han representado la voluntad colectiva y han detentado el poder.

Una sociedad de paz es una en la que es posible superar la pobreza, porque ésta es consecuencia del ejercicio de violencia de todo tipo. Por eso es necesario recuperar equidad en la distribución de recursos y oportunidades, hacer eficaces los derechos sobre los bienes para el conjunto de la sociedad. Por eso es necesario abrir efectivamente la posibilidad de participación en la actividad y reconocerla, humana y económicamente. Por eso es necesario, finalmente, orientar el funcionamiento de la economía (producción, distribución, intercambio) como medio de subsistencia y desarrollo humano y no como fin en sí mismo.

Nuestro trabajo ha tratado de mostrar y documentar las causas económicas de diversas manifestaciones de violencia en el Perú. Ha mostrado, también, cómo el funcionamiento libre o anárquico de la economía, sin orientación y sin correctivos eficaces, genera, difunde y acrecienta hechos violentos como el desempleo, el despojo y el empobrecimiento. Hubiera sido interesante completar nuestro estudio con un capítulo sobre los problemas de la integración de la economía peruana en la economía mundial y examinar los problemas del comercio exterior y de la deuda externa como fuente y mecanismos de violencia. Hemos permanecido circunscritos a la visión de problemas internos porque nos parecen los fundamentales y porque no queríamos caer en la tentación de buscar culpables fuera de nuestra propia sociedad y esperar de ellos las soluciones.

Es nuestro aporte a un proyecto de todos: esto es, construir una sociedad y desarrollar una economía donde la convivencia, la cooperación, y también la competencia y la confrontación, puedan ser efectivamente humanas, es decir, esencialmente pacíficas.

Anexo: Algunos casos y testimonios

ADEMÁS DE LA EVIDENCIA estadística en que hemos sustentado nuestro análisis, el esfuerzo de investigación debió recurrir a la observación directa, aunque global, de diferentes aspectos de la realidad del país, en la perspectiva que nos interesaba.

Esa observación directa y el contacto con las personas concernidas nos ha abierto nuevas perspectivas y nos ha permitido percibir la opinión y las expectativas de los pobres y de los que sufren violencia, por lo menos con más fuerza y más continuamente, en nuestra sociedad. Nos ha permitido, también, utilizar e interpretar mejor la información convencional y agregada.

A manera de un complemento informativo y como una ilustración de las formas concretas que toma la violencia en términos de jornadas excesivas, exiguos e inestables ingresos, intercambio desfavorable y niveles de vida muy pobres, ofrecemos algunos testimonios e informes recogidos.

Los pescadores de La Isllilla (Piura): Altos ingresos y bajo nivel de vida

La jornada de trabajo de Pedro, *balsillero*, comienza temprano. Se levanta a las 2:30 a.m. para salir al mar a las 3:00. Su balsa de palos es estrecha y con una pequeña vela. Está totalmente expuesto al viento y el agua.

Entra al mar con sus aparejos y un ayudante, por lo general su hijo, adolescente de doce años, y realiza la pesca entre las 8:00 y las 10:00 a.m. Regresa a la playa entre las 12:00 m. y 1:00 p.m., y allí mismo vende el pescado. Luego de almorzar duerme una siesta y se pone a preparar sus aparejos de pesca desde las 4:00 p.m. hasta las 6:00 p.m., en que todavía hay luz del día. Se acuesta temprano para poder repetir la jornada al día siguiente.

Sus ingresos son altos, pues vende por un valor de I/5,000 e I/.10,000 al día (en épocas en que el salario mínimo no llegaba a I/.1,000). Se preocupa poco por mejorar sus condiciones de vivienda, puesto que casi no vive en ella, sino en el mar.

La jornada de trabajo y la labor de Hilario, *botero*, es diferente. Hilario tiene un bote mediano, que ha logrado comprar luego de muchos años de trabajo, y que funciona con motor de petróleo.

Tiene una tripulación de alrededor de cinco personas. Usa —igual que el *balsillero*— el hilo de pescar y los anzuelos, sólo que de dimensión mayor, puesto que su principal presa es el tiburón.

Sus salidas son más largas: sale por lo menos por ocho días, cuando no por quince. La partida es siempre en la madrugada y debe llevar provisiones para la semana.

La pesca del tiburón es similar a la de especies menores, pero con anzuelos más grandes e hilo más fuerte. Cuando el tiburón ha picado lo jalan entre dos; otros tantos lo apalean apenas sale del agua, pues si no el animal puede ser peligroso. Una vez en el bote proceden a cortarle la cabeza, pelarlo y eviscerarlo.

El tiburón tiene mejor precio: su carne es apreciada y la aleta tiene alto valor. Es comprada por los japoneses para exportarla

como insumo de productos cosméticos. No obstante, las ganancias del balsillero y del botero son similares porque el balsillero sólo usa hilo y anzuelo, mientras el botero usa petróleo y gasta en alimentos, mantenimiento del bote y salario para sus ayudantes.

Ambos tienen condiciones de vida precarias, lindantes con las de la miseria. El pueblo en que viven está habitado por gente con ocupaciones y preocupaciones similares a las suyas. No tiene luz, agua ni desagüe; tampoco un servicio de transporte eficiente hacia Paita y Piura. Los altos ingresos les permiten comprar *todo* aceptando sobrepuestos y, luego, adquirir joyas (acumulación improductiva), pero no mejoran su calidad de vida. Esto se explica por el poco tiempo que permanecen los varones en su casa. Las que sufren más son las mujeres y los niños. Es por esto que la asociación de apoyo a los pescadores (las esposas de éstos) es la más activa para dotar al pueblo de servicios.

Sin embargo, hay un grave peligro que se cierne sobre botes y balsilleros: el avance de la pesca arrastrera en Paita. Hace tiempo que barcos de gran tonelaje están operando en la zona, y los pescadores refieren que "cada vez hay que entrar más al mar para encontrar pescado".

Si la explotación intensiva continúa, e incluso la depredación se consuma, La Islilla y otras caletas de pescadores que funcionan en el litoral desaparecerán. Los pescadores se convertirán en migrantes pobres a las ciudades cercanas. Es importante remarcar que este tipo de pesca, además de dar trabajo e ingresos a los pescadores, no depreda y ofrece el pescado en buenas condiciones al consumidor.

Volviendo a la cotidianeidad del pescador, debemos anotar que el alto ingreso de éstos y su aislamiento hacen que los comerciantes que ofrecen diversos productos (alimentos, artefactos, joyas, etc.) sean los que sacan provecho del excedente que podrían acumular los pescadores. Otra fuente de dispendio es el festejo del Santo Patrón: San Pedro. Se celebra durante toda una semana, comprando reses enteras y cerveza en grandes cantidades. Además, se ofrece al Santo Patrón valiosos regalos: mantos, milagros de oro y plata.

Es un caso de vida muy pobre, sin haber limitación de ingresos; es, también, una situación vulnerable en sus aspectos positivos, ya que puede deteriorarse.

Campesinas de San Antonio de Frías (Piura): La doble y agotadora jornada

Juana tiene cuarenta años, tres hijos (de dieciocho, quince y diez años), y declara que "A las 4:30 a.m. hay que levantarse para ir por leña, sacar a los animalitos y 'liar' (encender) el fuego para el desayuno. Se cocina papa, café y tortillas y se les da a los hijos para que partan al colegio a las 6:30. El esposo a veces toma desayuno, a veces no, y sale al pueblo para gestiones.

"Luego subo a regar: abro la zanja, luego de nuevo a la casa para ver animalitos y desayunar, hacia el mediodía vuelta se sube para cerrar la zanja para que se acumule agua para el día siguiente. Se recogen frutas y granos y se regresa para hacer la merienda. Se reúnen las cosas, frutas, etc. y se hace sopa y segundo. Luego se aprovecha para lavar ropa." Al caer el día llegan los hijos y el esposo para comer. "Luego hay que lavar el servicio y dejar todo listo para el día siguiente, acarrear agua y, ya fatigados, nos dormimos como a las 10, a veces a las 12."

En épocas de cosecha y siembra es más duro: hay que hacer más "rapidito" las cosas, y para acabar lo de la casa debemos trasnochar y ni sé cuánto dormimos: "será media hora, pues" (calculamos un máximo de seis y un mínimo de dos horas de sueño). Los hijos también ayudan: acarrear leña, agua, hacen "mandaditos" y ellos mismos se ocupan de sus cosas.

Celia tiene veintiocho años y siete hijos de entre once años y diez meses. Sale menos al campo porque debe cuidar a los niños más pequeños (uno de brazos y los otros de dos, tres y cinco años). De todas maneras debe recoger combustible para la cocina y el caldero del trapiche. Se ocupa de hacer funcionar el trapiche: muele la caña y vigila la destilación de la pócima (licor de caña de azúcar) y la chancaca. Los niños mayores —once, nueve, siete y seis años— ayudan en la molienda de caña (aparte

de ir al colegio), atizan el fuego y hacen mandados. Lava diariamente en el río y demora en ir y regresar más o menos dos horas.

En las épocas de siembra y cosecha debe hacer el fiambre y ayudar en la chacra por lo menos medio día. Sale a trabajar con sus tres hijos más pequeños.

Una familia de comuneros de Pusalaya (Puno): Jornadas recargadas y migración temporal

Felicitas, esposa de un dirigente comunero, posee 2.5 Hás. distribuidas en doce parcelas, cuatro de ellas en descanso. Tiene tres niños: diez y siete años y otro de seis meses. Los dos mayores van a la escuela.

A las 4:30 a.m. se levanta para hacer el desayuno y el fiambre; recoge leña y atiza el fuego para cocinar la sopa del desayuno.

Los niños mayores sacan a los animales a pastar y traen agua para la cocina y la limpieza. A las 6 a.m. desayunan los niños escolares y el esposo. Se alistan para el trabajo y la escuela, y la señora cambia al niño más pequeño y arregla todo lo de la casa. Luego alista el fiambre y sube a la chacra para realizar diferentes tareas: surcado (cuando es manual, pues los bueyes son manejados sólo por hombres), deshierbe, echado de semilla, etc. Todo el tiempo combina sus tareas con la atención y lactado del niño que lleva a su espalda. Hacia las 4 p.m., cumplidas todas las labores del campo, baja a su casa: los niños escolares están por regresar. La niña de siete años calienta la sopa para comer y toman la merienda. Entre las 5 y 7 p.m. se sale a buscar los animales y se los pone en el corral. Luego, en la noche, prepara todo para el día siguiente: limpieza del servicio y la casa, orden de los instrumentos, se baja si falta algo. En épocas de siembra y cosecha la jornada se alarga y los niños no van a la escuela para ayudar.

Juan (esposa de la Sra. Felicitas) se levanta y desayuna entre las 5:30 y las 6:30 a.m. Luego acomoda la merienda e instrumentos y sale a la chacra. El día anterior se han acomodado los instrumentos: "lijuana" (especie de pico pequeño), lampa,

sacos, los animales que se va a llevar si es necesario (en época de cosecha hay que llevar burro, lijuana y sacos). Un poco más tarde su esposa lleva el resto de alimentos y los ayuda en todas las tareas, regresando antes que él a su casa. Juan permanece de ocho a doce horas en la chacra, al cabo de las cuales baja, toma la merienda en su casa, y si hay reunión de directiva o asamblea asiste regularmente. Las reuniones se suspenden en épocas de siembra y cosecha, pues nadie dispone de tiempo libre.

El día descrito es similar en setiembre-octubre (siembra) y en abril-mayo (cosecha). De noviembre a marzo Juan se va a trabajar a Arequipa.

Felicitas queda entonces a cargo de todas las labores domésticas y agrícolas: dos o tres veces por semana sube a las chacras para deshierbar y cuidar que los animales no hagan daño. Para el aporque se pone de acuerdo con sus compadres y sube un día con merienda para todos y en la jornada completa acaban el aporque. De junio a setiembre Juan sale nuevamente a trabajar fuera. Felicitas se queda cuidando los animales y durante una semana realiza el chacreo (preparado del terreno). Lleva a pastar a los animales a la chacra para ayudar al deshierbe. Luego viene al volteo de la tierra, se rompen las "curpas" y eventualmente se abona con estiércol.

Las tareas "domésticas" se combinan con las productivas: se busca leña y se recolecta mientras se lleva a pastar el ganado. Aunque ya se va perdiendo la costumbre, la Sra. Felicitas todavía va hilando mientras pastorea. Los niños también acarrear leña en el trayecto de la escuela a la casa, trayecto que es de aproximadamente cuatro kilómetros.

La jornada de Juan en Arequipa, en su migración temporal, comienza a las 5 a.m. A esa hora se levanta y desayuna una sopa; a las 6 sale al campo a trabajar. Las explotaciones modernas exigen un trabajo más acelerado, sin pausas y bajo órdenes de un capataz. Es muy diferente que el trabajo en su chacra. A las 12 hace un alto para tomar sus alimentos y a la 1 vuelve al trabajo hasta que éste termina, a las 6 p.m. aproximadamente. Sus comidas las toma en una pensión o se las proporciona el

patrón descontándole de su salario. Su alojamiento, en una barraca, también lo proporciona el patrón.

Su salario es el mínimo legal en la zona (que es por lo menos el doble de lo que se paga en Pusalaya). El dinero que lleva de regreso a su casa es producto de una fuerte restricción de su consumo. El dice: "Hay otros que se compran empanadas. Yo me aguanto porque si no igualito uno regresa sin plata." Esta restricción de consumo alimentario suele traer como consecuencia una serie de enfermedades como la tuberculosis, que es muy común en los campesinos que migran temporalmente.

**Este libro se terminó de imprimir en
noviembre de 1990 en los talleres de
Industrialgráfica S.A.: Chavín 45, Lima 5,
Perú, teléfono 312505. La composición de
los textos fue hecha en Macintextos: Los
Fresnos 1001, San Felipe, teléfono 636746.
La edición estuvo a cargo de José Luis
Carrillo Mendoza.**