

250

**PERÚ, 2001-2005: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
POBREZA**

**Waldo Mendoza
Juan Manuel García
Setiembre, 2006**

DOCUMENTO DE TRABAJO 250
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD250.pdf>

PERÚ, 2001-2005: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

**Waldo Mendoza
Juan Manuel García**

RESUMEN

Es casi un lugar común afirmar que el crecimiento económico registrado en los últimos años no ha tenido un correlato en el bienestar microeconómico. Se argumenta que el patrón de crecimiento actual no permite trasladar los frutos del crecimiento económico hacia los sectores más pobres de la población.

En este documento buscaremos mostrar que, en primer lugar, en términos teóricos, es muy difícil sustentar que un proceso de crecimiento económico generalizado, a nivel de sectores productivos y por regiones, no contribuya a la disminución de la pobreza. En segundo lugar, en el frente más importante, el de los hechos, buscaremos mostrar que las afirmaciones del primer párrafo de este documento, tanto las vinculadas al “patrón de crecimiento” como a las de la pobreza e incluso las relativas al tema de desigualdad, no guardan correspondencia con lo observado.

Adelantamos una conclusión: el crecimiento económico generalizado y sostenido es una condición indispensable y suficiente para reducir la pobreza a lo largo del tiempo.

ABSTRACT

It is common to state that the economic growth registered in the last few years has not been correlated with microeconomic welfare. In relation to that idea latter, it is augmented that the actual growth pattern does not allow the spillover of economic growth's results to the poorer sectors of the economy.

In this document we will try to show that, firstly, in theoretical terms, it is very hard to support that a generalized process of economic growth—in the levels of productive sectors and by regions— does not contribute to diminishing poverty. Secondly, in terms of Peruvian economy facts, we will try to demonstrate that the statements of the first paragraph of this document, as well as the ones linked to the idea of a “biased growth pattern”, and the arguments about poverty and inequality increments, does not have correspondence to what is actually observed.

We could make a preliminary conclusion: generalized and sustained economic growth is an indispensable and sufficient condition to reduce poverty in the long term.

PERÚ, 2001-2005: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA¹

Waldo Mendoza
Juan Manuel García²

INTRODUCCIÓN

Es casi un lugar común afirmar que el crecimiento económico registrado en los últimos años no ha tenido un correlato en el bienestar microeconómico. En general, se argumenta que el patrón de crecimiento actual no permite trasladar los frutos del crecimiento económico hacia los sectores más pobres de la población. Según esta visión, el crecimiento económico actual también habría acentuado la desigualdad al beneficiar más a los sectores más ricos.

En este documento buscaremos mostrar que, en primer lugar, en términos teóricos, es muy difícil sustentar que un proceso de crecimiento económico generalizado, a nivel de sectores productivos y por regiones, no contribuya a la disminución de la pobreza. Para ello, presentaremos los diferentes canales a través de los cuales el crecimiento reduce la pobreza y, cuando tiene las características actuales, puede también mejorar la distribución del ingreso.

En segundo lugar, en el frente más importante, el de los hechos, buscaremos mostrar que las afirmaciones del primer párrafo de este documento, tanto las vinculadas al “patrón de crecimiento” como a las de la pobreza e incluso las relativas al tema de desigualdad, no guardan correspondencia con lo observado.

Adelantamos una conclusión: el crecimiento económico generalizado y sostenido es una condición indispensable y suficiente para reducir la pobreza a lo largo del tiempo.

¹ Una versión anterior de este trabajo fue presentado en el Aula Magna de la PUCP, “El Perú que debemos ganar 2006-2011”, diciembre 2005.

² Los autores agradecen los comentarios de un lector anónimo. Los errores subsistentes son, por supuesto, de nuestra responsabilidad.

1. LA RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA POBREZA: ¿QUÉ ES LO QUE OBSERVAMOS?

1.1 Las hipótesis

¿Cuáles son los canales a través de los cuales el crecimiento económico impacta en el bienestar de la población, expresado en el índice de pobreza?

Para responder a esta pregunta en términos teóricos, presentaremos, en primer lugar, la estructura de ingresos y gastos de una familia típica. Así podremos conocer acerca de la importancia de los ingresos laborales —el canal que vincula el crecimiento económico con los ingresos familiares—, y de la participación de las transferencias gubernamentales —el canal de la política social— en la determinación de los ingresos de los hogares. Posteriormente, mostraremos la vinculación de los ingresos laborales y de las transferencias gubernamentales con el crecimiento económico, para sustentar nuestra hipótesis de que es el crecimiento económico el que explica, casi en su totalidad, la evolución de los ingresos familiares y, por tanto, la evolución de la pobreza.

▪ El presupuesto familiar

En esta sección, vamos a presentar la composición de los ingresos y gastos de una familia típica, según la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). En el caso de una familia pobre (es decir, para la mitad de hogares peruanos), más del 90 por ciento de los ingresos está constituido por los ingresos generados en el hogar y sólo un 3,8 por ciento constituyen transferencias gubernamentales, de los cuales la mayor parte es donación basada en asistencia alimentaria. Para las familias más pobres o en pobreza extrema, cuyo gasto no les alcanzan para cubrir una canasta básica de alimentos, las donaciones del gobierno representan 4,6 por ciento de sus ingresos totales.

Adicionalmente, al analizar las fuentes de ingresos de un hogar pobre, encontramos que el 60,6 por ciento de los ingresos está constituido por los ingresos laborales. En el caso de los hogares pobres extremos, el ingreso laboral tiene una presencia de 53,4 por ciento. Buena parte de este ingreso por trabajo es debido al auto suministro de bienes y servicios producidos o comercializados por el mismo hogar, rubro que representa el 19 por ciento de los ingresos de los pobres y llega al 23 por ciento del total para los pobres extremos, por ser mayormente rurales. Las otras fuentes de ingresos como las transferencias, tanto públicas como privadas, tienen igualmente una participación muy reducida.

De esta breve descripción del presupuesto familiar, podemos concluir que:

- En una familia pobre y pobre extrema, la fuente más importante de los ingresos provienen de los ingresos laborales y las transferencias gubernamentales constituyen una pequeña fracción de los mismos.
- En consecuencia, el gasto de los hogares, que se utiliza como unidad de medida para los indicadores de pobreza, está estrechamente vinculado a los ingresos laborales; no a las transferencias gubernamentales.

¿Y de qué factores depende la evolución de los ingresos laborales?

El crecimiento económico es el producto del proceso productivo donde las empresas requieren de insumos, y el más importante es la mano de obra. En consecuencia, cuando hay crecimiento económico, aumenta la necesidad de mano de obra por parte de las empresas, lo que se refleja en el aumento efectivo de empleos y/o el aumento de los salarios. Cuando aumenta el nivel de empleo y/o los salarios, se produce la elevación de los ingresos de los hogares. Los mayores ingresos pueden sustentar mayores gastos familiares en alimentación, vestimenta, salud o recreación.

Ese es el canal del crecimiento, el empleo, los ingresos laborales y los gastos.

Este canal es más potente cuando:

- El crecimiento está liderado por los sectores intensivos en mano de obra. Por ejemplo, por su grado de vinculaciones intersectoriales, una tasa de crecimiento determinada en el sector construcción probablemente requerirá de más mano de obra que la misma tasa de crecimiento en el sector de la gran minería. En el primer sector, la elasticidad crecimiento-mano de obra es más alta que en el segundo. Y, en general, cuando el crecimiento está liderado por sectores intensivos en mano de obra —generalmente de baja calificación, donde están insertados los hogares pobres— este tipo de crecimiento es “pro pobre”; es decir, los pobres se benefician proporcionalmente más que la población total del crecimiento.
- Si las empresas, que son las que generan empleo, consideran que el crecimiento observado es transitorio y que hay demasiada incertidumbre sobre el futuro, no invertirán ni contratarán más mano de obra. Varios años de crecimiento ininterrumpido y señales de política que garanticen la estabilidad macroeconómica

contribuyen decisivamente en los “espíritus animales” de los inversionistas, persuadiéndolos en invertir más e incrementar el capital físico de la economía y generar más empleo.

Existe otro canal, indirecto, a través del cual el crecimiento económico contribuye en la disminución de la pobreza. Cuando una economía, como la peruana, se rige por metas de déficit fiscal como porcentaje del PBI, cualquier incremento del gasto público debe estar sustentado en mayores ingresos tributarios. Y los mayores ingresos tributarios pueden crecer si y solo si lo hace la presión tributaria o crece la base sobre la que se recauda, que es la producción o PBI. La presión tributaria está asociada a la política tributaria, que depende del Ministerio de Economía y Finanzas y del Congreso, y la administración tributaria está bajo la responsabilidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

De esta manera, cuanto más alto es el crecimiento, más alta es la recaudación y en consecuencia mayor puede ser el crecimiento del gasto público, el que puede redireccionarse hacia el gasto social y hacia la inversión en infraestructura que elevan los ingresos de la población —directamente en el primer caso y a través de incrementos en la productividad de la economía en el segundo caso.

Asimismo, en Perú hay un conjunto de asignaciones gubernamentales tales como el FONCOMUN o el Canon, las cuales están atadas a la evolución del IGV, en el primer caso, y al Impuesto a la Renta en el segundo. Hay, entonces, un vínculo adicional entre el crecimiento económico y la pobreza: Más crecimiento, más ingresos gubernamentales para los gobiernos regionales y los municipios, más gasto social e inversión y menor pobreza.

Evidentemente, no sólo importa el tamaño del gasto social, sino también su calidad, sobre todo en el caso de programas universales de formación de capital humano como educación y salud, y de una adecuada focalización de los programas sociales específicos hacia su población objetivo en los segmentos más pobres.

Identificado el crecimiento económico como un factor que contribuye decisivamente a reducir la pobreza, por el canal del empleo y el canal del gasto social, la siguiente pregunta es: ¿Cuáles son los factores que permitirían un crecimiento económico alto y sostenido?

- **Los factores que explican el crecimiento económico**

Según la experiencia internacional, para tener un crecimiento económico sostenido se requieren tres condiciones básicas. En primer lugar, el capital físico privado por trabajador debe incrementarse sostenidamente; es decir, las economías tienen que alcanzar altas tasas de inversión. En segundo lugar, la productividad de la economía debe elevarse a lo largo del tiempo. En tercer lugar, los países que más crecen son aquellos cuyo crecimiento está liderado por las exportaciones.

Las altas tasas de inversión en capital físico elevan la demanda de trabajo, necesaria para absorber la creciente oferta de mano de obra y enfrentar el problema del empleo. Altos niveles de productividad elevan la competitividad de nuestra economía, indispensable para ingresar en los mercados internacionales y enfrentar con éxito la competencia externa. Tener un crecimiento liderado por las exportaciones evita que el mercado doméstico (en nuestro caso, pequeño, por los bajos ingresos per cápita), se convierta en un límite para el crecimiento económico.

¿Cuáles son los factores que permiten elevar la tasa de inversión privada en capital físico? Los países con mayores tasas de inversión en capital físico son aquellos países más estables, en términos macroeconómicos y en términos institucionales; y son aquellos países con una alta propensión al ahorro como porcentaje del PBI.

Una buena política macroeconómica permite alcanzar la estabilidad macroeconómica; esto es, bajas tasas de inflación, crecimiento alto y no volátil del PBI, y un sector externo sólido, capaz de enfrentar con éxito a los choques externos desfavorables, cada vez más frecuentes en una economía globalizada.

La estabilidad institucional se consigue con el cumplimiento de la Constitución y de las Leyes, con el respeto a los distintos Poderes del Estado, con la inclusión social y el respeto de las diferencias, y con pactos políticos que establezcan y garanticen la continuidad de las políticas económicas que han probado ser eficaces.

Por otro lado, toda inversión necesita de un financiamiento, abundante y con tasas de interés que reflejen las condiciones internacionales. Para financiar la inversión, se requiere fomentar el ahorro, doméstico o externo, para lo cual se deben implementar las políticas

necesarias. En el primer campo, para elevar el ahorro privado, debe desarrollarse el mercado de capitales; supervisar la fortaleza del sistema financiero, para minimizar los riesgos del ahorro privado, entre otras medidas. En el campo del ahorro fiscal, hay que persistir en la prudencia fiscal, que eleve el ahorro del sector público, racionalizando los gastos y elevando la presión tributaria a través de la ampliación de la base.

Para atraer el ahorro externo, hay que hacer de nuestro país una plaza financiera atractiva en términos internacionales, con un riesgo país a nivel de países con grado de inversión. Para alcanzar esos objetivos, deben darse todas las señales necesarias para persuadir al inversionista de que nuestro país es una plaza segura para las inversiones.

La estabilidad macroeconómica y la estabilidad institucional, junto con las políticas de fomento del ahorro, nos permitirán sentar las bases para el renacimiento de la inversión en capital físico, hasta alcanzar a fines de esta década, alrededor del 25 por ciento del PBI.

Sin embargo, la inversión en capital físico es una condición insuficiente para el crecimiento alto y sostenido. La maquinaria y los equipos nuevos son operados por la mano de obra, la que debe estar preparada para enfrentar los rigores de la competencia internacional de este nuevo siglo.

Uno de los instrumentos esenciales que tiene el Estado para alcanzar este objetivo es la inversión en capital humano o el llamado gasto social. El Estado está entonces obligado a gastar cada vez más en capital humano, en educación, salud y nutrición, por motivos de justicia social y para mejorar la competitividad de nuestra economía.

Finalmente, en una economía de mercado, para que el crecimiento sea sostenido, el tamaño del mercado tiene que ser grande y en permanente expansión. En un país pequeño y con un bajo ingreso per cápita como el Perú, el mercado interno es muy reducido; la producción no puede crecer sostenidamente si las empresas locales tuviesen que vender solo en el mercado doméstico. Es indispensable ingresar a los mercados extranjeros, exportar bienes y servicios preferentemente intensivos en mano de obra, diversificados, para que el crecimiento vaya de la mano con el mayor empleo. La frase “cómprale al Perú” debiera ser sustituida gradualmente por la de “véndele al mundo”.

Para este objetivo, la política comercial debe continuar orientándose a lograr una mayor apertura de nuestra economía a los mercados internacionales, reduciendo aranceles y orientando las actividades productivas hacia la exportación de bienes y servicios. Asimismo, debe consolidarse la integración económica del Perú con sus socios regionales y fortalecer su inserción comercial sobre la base de acuerdos bilaterales y multilaterales. En ese contexto, la firma de un TLC con los Estados Unidos constituiría un impulso decisivo.

Con una elevación permanente de la capacidad instalada y de la productividad de la economía conseguida a través de la inversión en capital físico y en capital humano, y con un mercado en expansión guiado por las exportaciones, se pueden alcanzar ritmos de crecimiento sostenido por encima del 6 por ciento anual.

Por otro lado, investigaciones recientes (Banco Mundial, 2005) plantean que las posibilidades de mejorar la pobreza son muy disímiles en sociedades con alta inequidad y niveles elevados de pobreza con relación a las más equitativas.

La desigualdad —que es reflejo de la pobreza y la exclusión— conlleva a la falta de oportunidades para el desarrollo de capacidades y el acceso a servicios básicos. En este sentido, la mayor equidad favorece el desarrollo y fortalecimiento del capital social, mejorando la calidad de sus normas sociales y de sus instituciones. Cuanto mayor es la desigualdad menor es la cohesión en una sociedad desfavoreciendo la gobernabilidad de la misma, debido a la sensación de “exclusión forzada” que se trasmite a importantes sectores de la sociedad³.

1.2. ¿En qué medida es el crecimiento “pro-pobre”?

Dada la relación entre los indicadores de pobreza con los de crecimiento de los ingresos y distribución de los mismos entre la población se han desarrollado diversas metodologías para estimar el tipo de impacto del crecimiento sobre la pobreza a nivel de dos dimensiones: El incremento general de ingresos y los cambios distributivos.

En general, se entiende como escenarios de crecimiento pro-pobre aquellos que conllevan un descenso de la tasa de pobreza debido a la redistribución en los gastos e ingresos

³ Véase, Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996).

de los hogares hacia los segmentos más pobres en un contexto de políticas destinadas a generar una senda de crecimiento económico sostenido.

En este contexto, surge la idea de “crecimiento pro-pobre” como un método para medir el impacto macroeconómico sobre la pobreza. Según esta propuesta, se debe analizar el impacto sobre la pobreza considerando el trade-off entre eficiencia y equidad, pues los beneficios del crecimiento pueden verse contrarrestados por incrementos en la desigualdad (en el corto plazo). Para cuantificar estos efectos se utiliza técnicas de estimación de elasticidades pobreza-crecimiento económico, es decir cuántos puntos porcentuales disminuye la pobreza de los hogares cuando el PBI crece 1 por ciento. Se descompone este impacto sobre la pobreza en efecto neto del crecimiento del ingreso (sin cambio en desigualdad) y en efecto por cambios en distribución.

El crecimiento es pro-pobre cuando el ratio de ambas elasticidades es mayor a uno, es decir, los pobres se benefician proporcionalmente más que la población total del crecimiento (Kakwani y Pernia, 2000).

1.3. La evidencia internacional

¿Qué nos dice la experiencia internacional sobre los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza?

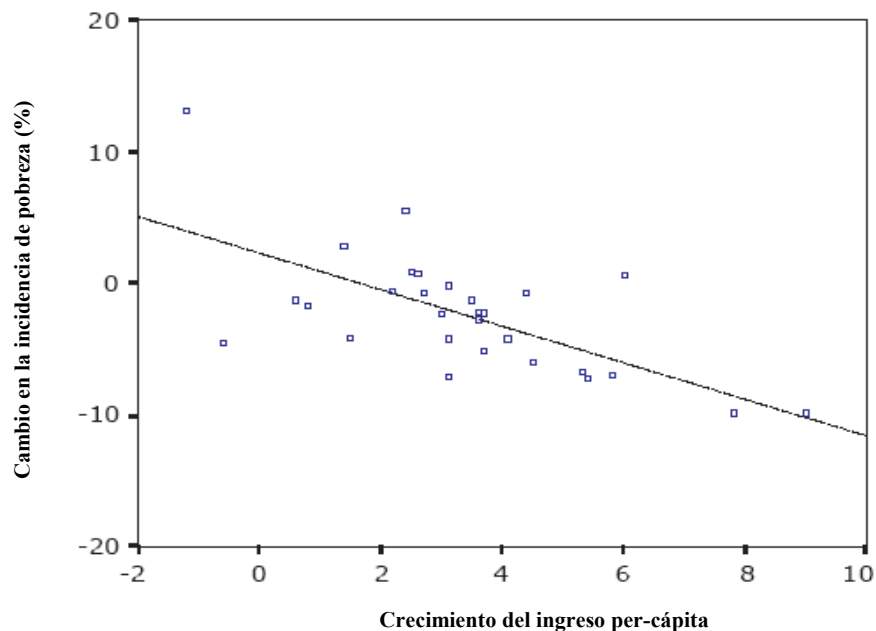
La evidencia muestra que este ratio es pocas veces mayores a 1 pues casi no se dan casos de crecimiento pro-pobre importantes, siendo un poco más comunes escenarios de crecimiento neutral (ratio alrededor de 1). Los valores estimados de esta tasa suelen diferir entre los diversos países en desarrollo. Kakwani (1990) estudia su valor en el caso de Laos, Tailandia y Korea para los años noventa, encontrando que en Laos el efecto desigualdad contrarresta la mayor parte del efecto crecimiento (el índice resulta 0.21 entre 1992-93 a 1997-98), en Tailandia cambia de 0.31 entre 1988-90 a 0.73 entre 1996-1998 (para periodos de 2 años), mientras el cálculo anual para Korea sitúa el valor alrededor de 1.

En realidad la relación entre crecimiento y desigualdad depende de las características productivas y de distribución inicial de ingresos de cada país que crece. En algunos casos, procesos de crecimiento liderados por los sectores de mayor productividad incrementaron los retornos a la educación de los más calificados y los ingresos por utilidades de grupos más bien

reducidos de la población, por lo cual la desigualdad puede aumentar. En otros casos, cuando el crecimiento se dio por exportaciones de sectores que absorbían bastante mano de obra poco calificada y que se fortalecen se puede observar disminuciones en la pobreza, sin mayor cambio en la desigualdad, en el mediano plazo (Ganuza et al. 2004).

A nivel internacional, la vinculación entre el desempeño macroeconómico, medido por el PBI agregado y el PBI por habitante, y la pobreza, porcentaje de población cuyos niveles de gasto o ingresos no alcanzan para cubrir el costo de canastas de consumo básico para satisfacer sus necesidades, es clara. La experiencia de los países de Asia muestra —de acuerdo al análisis realizado por Hafiz Pasha (2002) para el PNUD— que el crecimiento del ingreso real per-cápita está muy correlacionado con el cambio en la incidencia de la pobreza. En general, cuando el ingreso per-capita sube 8 por ciento en términos reales, la tasa de pobreza en estos países disminuyó en un 12 por ciento.

Grafico 1
Cambios en la pobreza (%) y crecimiento del PBI per-cápita

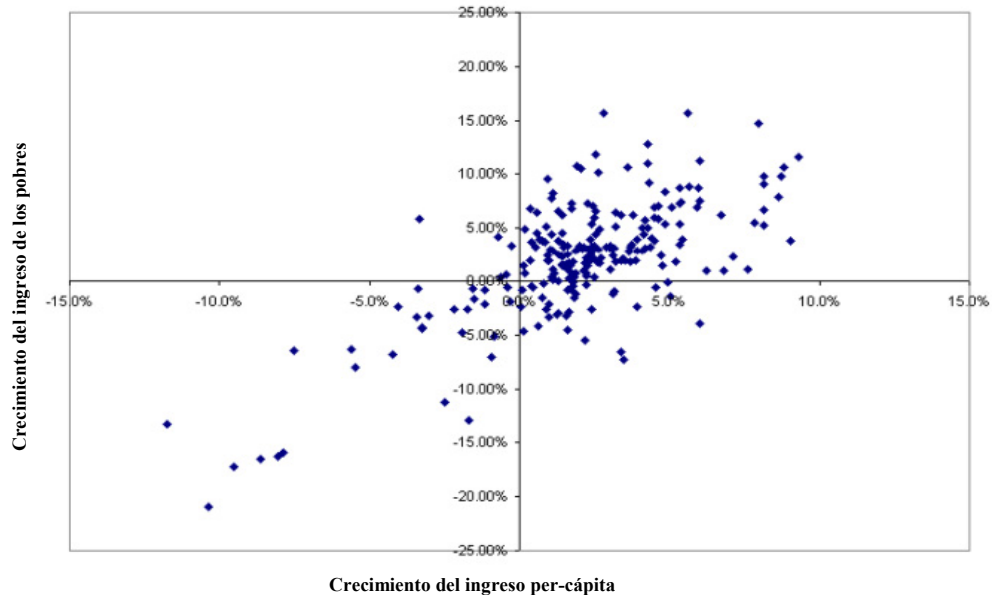


Fuente: Pasha (2002)

La evidencia de datos de panel para países en desarrollo muestra que el crecimiento es bueno para los pobres —de acuerdo al estudio de Mark Weisbrot y otros (2001). En general, la relación entre el crecimiento del ingreso per-cápita y el crecimiento anualizado del ingreso del

quintil más pobre es de “uno a uno”, es decir, el bienestar de los segmentos más pobres se incrementa cuando crecen los ingresos de la economía

Gráfico 2
Crecimiento anualizado del ingreso del quintil más pobre y crecimiento del ingreso per-cápita



Fuente: Weisbrot y otros (2001)

Según Bhalla (2004) la China es el país con crecimiento “*pro-pobre*” más elevado, siendo otros casos importantes Indonesia, Guinea, Tailandia y Tanzania que muestran cambios importantes en la desigualdad y en la pobreza. La experiencia reciente nos remite a pensar en dos casos paradigmáticos, los de China e India, por ser las naciones más pobladas del mundo. Las elevadas tasas de crecimiento de China durante décadas, y recientemente de India, han reducido la distancia de sus ingresos con los países más ricos del planeta. En el caso latinoamericano un ejemplo a citar es el chileno.

a) China

En la actualidad China es la séptima economía de todo el planeta. Es una nación cuyo PBI se ha incrementado más de seis veces entre 1980 y el 2000 al haber mantenido una tasa promedio de casi 10 por ciento de crecimiento anual. Este crecimiento es soportado por el aumento de sus exportaciones (para el 2010 se convertirá en el principal país exportador del

mundo) y de las inversiones que absorbe (un tercio de la inversión extranjera mundial y la mitad de la inversión dirigida a países del tercer mundo).

Paralelamente, desde inicios de los 80 hasta inicios de la presente década, la proporción de personas que vivían en la pobreza en China se redujo de 53 por ciento a cerca de 8 por ciento. La disminución de la pobreza ha sido acompañada por un buen desempeño de otros indicadores como la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil (estos logros han sido acompañados por un plan de control de la natalidad).

De acuerdo a Pasha (2002), el ingreso per-cápita real creció a una tasa de 7,8 por ciento anual en la década de los ochenta, lo cual redujo la tasas de pobreza a una tasa de 9,8 por ciento. En los noventa el ingreso per-cápita creció a 9 por ciento en promedio, mientras la pobreza cayó anualmente 9,9 por ciento.

Es por estos motivos que muchos estudios sobre el tema tienen a China como principal protagonista. Si bien es cierto que China es el país cuyo patrón de crecimiento ha beneficiado más a los pobres (sus indicadores “pro-pobre” son los más elevados), también se han registrado cambios en los niveles de desigualdad urbano/rural y entre regiones de la costa respecto a las demás.

b) India

Desde inicios de la década de los ochenta hasta ahora la India ha mantenido una tasa de crecimiento de 6 por ciento en promedio, explicada mayormente por el crecimiento de la actividad agropecuaria. Este crecimiento ha sido favorecido por políticas de desarrollo rural que mejoran las oportunidades de mercado y promovieron el incremento de productividad a través de uso de variedades de cultivos mejoradas, fertilizantes e irrigación. El gobierno también invirtió obras de infraestructura para apoyar el esfuerzo del sector.

Los estudios indican que ha sido el crecimiento económico, especialmente del sector agrícola en zonas rurales, la fuente principal de la significativa reducción de la proporción de población que vive en pobreza en India, del 55 por ciento a principios de los setenta, a alrededor del 35 por ciento en el 2002. Por otro lado, las reformas comerciales implementadas en el país han logrado resultados destacables, el ratio de comercio sobre PBI se incremento de 15% a 35% en una década. De acuerdo a Pasha, el ratio de crecimiento del ingreso real per-capita de India en la década de 1980 fue de 3,6, reduciéndose la tasa de pobreza en 2,2 por

ciento anual. En la década de los noventa, con un crecimiento similar de 3,6 por ciento anual, la tasa de pobreza cayó anualmente 2,8 por ciento.

c) Chile

La economía chilena creció sostenidamente desde 1984 hasta fines de los noventa a casi 7 por ciento anual. Aunque este crecimiento fue menor entre 1999 y 2003, actualmente está creciendo a tasas altas de más de 6 por ciento, basado fundamentalmente en sus actividades de exportación minera y agro-industrial.

El crecimiento de 5,6 por ciento anual promedio durante el periodo de 1987 a 2003 le permitió reducir sus niveles de pobreza nacional de 45 por ciento a 19 por ciento durante el mismo periodo, mientras en las zonas rurales la caída fue más importante desde 38,3 a 12,9. El impacto en pobreza extrema entre 1987 y 2003 ha sido igualmente notorio al reducirse 22,6 por ciento en 1987 a 4,7 por ciento en 2003, de acuerdo a información de la CEPAL.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO Y GASTO SOCIAL.

2.1. Las peculiaridades del crecimiento económico actual

El desempeño agregado de la economía peruana actual es bueno, tanto en términos de comparación internacional, como en lo que respecta a nuestra historia económica reciente.

En términos internacionales, en el periodo 2001-2005, mientras la tasa de crecimiento promedio para la economía peruana fue de 4,2 por ciento, el crecimiento mundial fue de 3,8 por ciento y de 2,5 por ciento el crecimiento latinoamericano.

En términos históricos, el crecimiento registrado es uno de los más elevados de las últimas décadas. En el segundo gobierno de Belaunde (1981-1985) el crecimiento promedio fue de 0,3 por ciento, de -1,6 por ciento en el gobierno de García (1986-1990); de 5,6 por ciento en el primer gobierno de Fujimori (1991-1995) y de 2,5 por ciento en su segundo gobierno (1996-2000).

En términos sectoriales, el crecimiento actual es más generalizado y no está basado solamente en sectores de exportación de materias primas. En nuestro caso, aunque normalmente se mencione que el “estilo de crecimiento” peruano está basado en un “modelo primario exportador”, el crecimiento de los últimos años es más bien diversificado pues los

sectores que más han aportado han sido además de la minería, los servicios, la industria (sobre todo no primaria) y el comercio. De los 3,9 puntos porcentuales promedio de crecimiento observados para el periodo 2001-2005 la minería ha aportado 0,9, casi al igual que los servicios que aportaron 1 punto, mientras la industria aporta 0,6 y el comercio 0,4.

Por último, respecto a la sostenibilidad del crecimiento económico actual, lo que se sabe es que el PBI puede crecer de manera sostenida cuando su crecimiento está basado en la inversión privada, porque ello significa la elevación de la capacidad productiva de la economía; o en las exportaciones, porque para una economía pequeña y abierta como la peruana, el crecimiento de la demanda externa puede sostenerse en el tiempo. Además, la historia de nuestras crisis económicas muestra que, en la mayor parte de ellas, dada la dependencia de la producción nacional de las importaciones de insumos y bienes de capital, la escasez de divisas ha interrumpido varios ciclos de crecimiento económico⁴. Asimismo, el crecimiento económico no puede sostenerse si el impulso viene del sector público, especialmente del consumo público.

En el periodo 2001-2005, mientras el crecimiento acumulado del PBI es de 20,6 por ciento, las exportaciones han crecido en 44,7 por ciento y la inversión privada en 25,2 por ciento; mientras que el gasto público ha crecido en 19,9 por ciento.

2.2 El empleo y el gasto social

Evolución del empleo

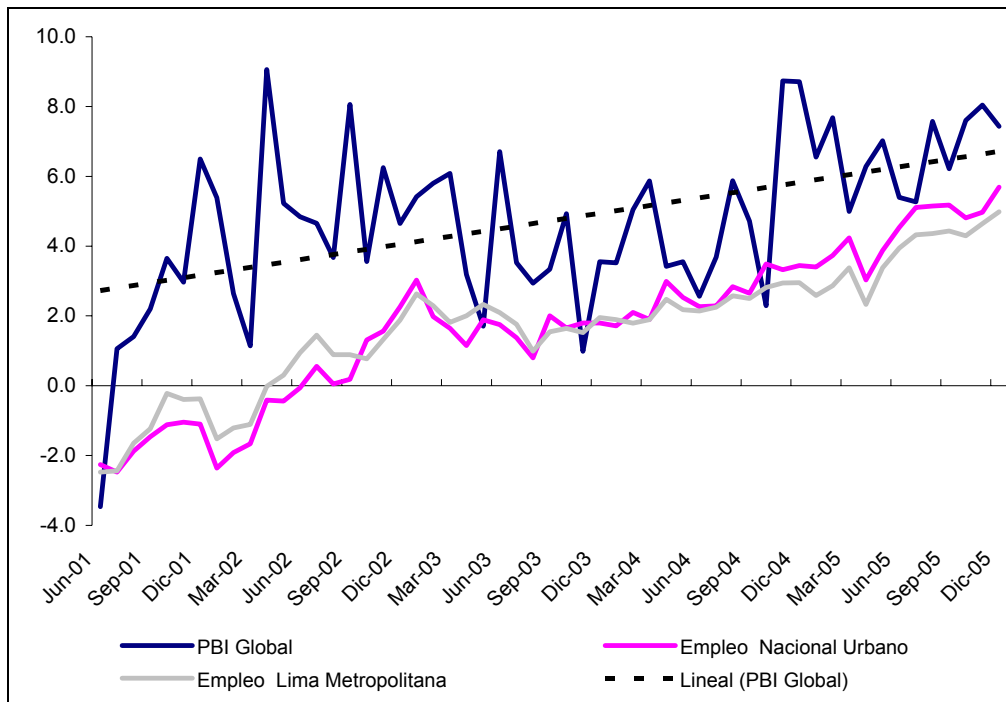
El mayor nivel de actividad económica ha inducido al crecimiento del empleo, el cual se ha incrementado de forma sostenida en los últimos años, sobre todo en los sectores extractivos, servicios e industria. En el ámbito urbano, el empleo en la actividad privada ha crecido durante los últimos 48 meses a tasas cada vez más altas, mientras en Lima Metropolitana ha aumentado durante más de 60 meses de manera continua. El crecimiento del empleo en empresas de más de 10 trabajadores ha superado el 4 por ciento anual en el año 2005, mientras en el caso de las empresas de 100 o más trabajadores actualmente es del orden de 6 por ciento anual para el mismo año. Estos indicadores muestran un incremento sostenido del empleo formal.

⁴ Véase, Dancourt, Mendoza y Vilcapoma (1998)

La evolución del empleo por ciudades muestra el impacto positivo de la mayor dinámica económica de las provincias, específicamente, las zonas vinculadas a las actividades agropecuarias y agroindustriales de exportación de la costa peruana, así como algunas ciudades de la sierra y selva. El índice promedio anual nacional de empleo formal urbano ha crecido 9 por ciento entre 2001 y el 2005, mientras que el mismo índice ha crecido 16,8 por ciento en Lima Metropolitana. En el resto de ciudades, se presentan algunos casos con tasas de crecimiento superiores a dos dígitos en el mismo periodo.

A nivel nacional urbano y rural, de acuerdo a estimaciones recientes, el crecimiento del empleo entre el cuarto trimestre del 2001 y el mismo periodo del 2004 ha superado ligeramente al incremento en la fuerza laboral (14,5 por ciento contra 13,8 por ciento). El indicador de tasa de desempleo nacional ha descendido de 5 a 4,4 puntos porcentuales entre los años 2001 y 2004, y se ve una tendencia al incremento del empleo adecuado respecto al total de empleo.

Grafico 3
Crecimiento del PBI y del empleo urbano asalariado en empresas de 10 y más trabajadores. (Variación porcentual anual)



Fuente: MEF (Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009) en base a INEI y MTPE (Encuesta Mensual de Variación del Empleo)

El incremento estimado de empleos en la economía peruana en los últimos tres años es de un millón setecientos mil (Yamada y Casas, 2005). Más aún, el número de personas adecuadamente empleadas ha aumentado en quinientos ochenta mil. La evolución por sectores muestra que el empleo se ha incrementado de forma sostenida en los últimos años, sobre todo en los sectores extractivos, servicios e industria.

Evolución del gasto social

El gasto social, ya sea orientado a la inversión en capital humano o al alivio de la pobreza, define la política social del Estado. Este gasto, que comprende básicamente las funciones de salud, educación y asistencia y previsión social, se ha incrementado en promedio a una tasa de 7,2 por ciento entre el 2001-2005, lo cual ha hecho incrementar su participación como porcentaje del PBI de 9,3 por ciento en el año 2001 a 9,6 por ciento en el 2004.

Aun cuando en una sección anterior mostramos que las transferencias gubernamentales tienen un peso limitado en el financiamiento del presupuesto familiar, no debemos subestimar el peso de la política social. El gasto del gobierno en transferencias, servicios y programas específicos que benefician a los pobres constituye una base mínima de bienestar que significa la diferencia entre la pobreza y la indigencia para muchas familias pobres. Asimismo, el gasto en salud y educación constituye inversión en el capital humano de los hogares que mejora sus capacidades de generación de ingresos y, por tanto, de salida de la pobreza. Sobre este punto, los subsidios monetarios condicionados pueden cumplir un rol en la mejora de oportunidades de la población pobre cuando se orientan a incrementar el acceso a salud y educación de los niños, que constituyen el grupo más vulnerable.

En todo caso, en Perú la importancia de las donaciones o subvenciones que reciben los hogares directamente del Estado —que son mayormente de los programas nutricionales o alimentarios— dentro de sus niveles de gasto —como las miden las encuestas de hogares— es pequeña en relación al gasto financiado por el propio hogar. Esto se da incluso en los deciles de ingresos más bajos. Por lo tanto, el efecto de los incrementos en el gasto social a través de programas sociales focalizados de ayuda directa hacia los pobres es en realidad poco significativo a nivel agregado.

Por otro lado, están las políticas del Estado como el esfuerzo hecho por incrementar sustantivamente las remuneraciones deprimidas del sector público. Los últimos aumentos del

gobierno a sectores como educación y salud pueden ser incluidos dentro del incremento del gasto social, pues este incremento está orientado al lado de la oferta y por ende apunta a mejorar la calidad del servicio. Los sueldos promedio de los maestros han aumentado en 35,2 por ciento en términos reales entre 2001 y 2004, para los profesores universitarios, el aumento ha sido de un 13,1 por ciento. El sueldo de los médicos ha aumentado en 32,2 por ciento en términos reales. En el caso de los policías y militares este aumento ha sido de 24,7 por ciento.

Estos aumentos en sectores tan importantes se pueden considerar también un mecanismo a través del cual el crecimiento ha permitido mejoras en la población de menores ingresos.

Por otro lado, el mayor nivel de actividad económica ha permitido incrementar las transferencias hacia los niveles de gobierno local y regional debido, básicamente, a incrementos en actividades generadoras de recursos para el Canon y el FONCOMUN, que van directamente a sus circunscripciones⁵. Estos recursos son importantes, pues los criterios de asignación de los recursos del Canon favorecen a las zonas más pobres, de acuerdo a sus índices de necesidades básicas insatisfechas y desnutrición, además del distrito donde se encuentran los recursos, y se utilizan para gastos de inversión económica y social en los centros poblados, y por Ley los gobiernos regionales deberán entregar un 20 por ciento del total percibido a las universidades públicas.

El Canon, en sus diversos conceptos, ha aumentado 170 por ciento entre 2001 y 2004 de acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Muchos departamentos que nunca tuvieron Canon han comenzado a recibir montos importantes, y en otros casos han crecido considerablemente. Por ejemplo, en Tacna ha crecido de 4 millones de nuevos soles en 2001 a 39 millones en 2004, en Cajamarca ha crecido de 30 millones a 187 millones y en La Libertad de 3 a 20 millones.

El FONCOMUN, que se distribuye entre las 1830 municipalidades del país, se ha incrementado en 41 por ciento entre el 2001 y el 2005. Si observamos el monto asignado por departamento, se muestra que ha ocurrido un incremento en todos los departamentos involucrados en la recepción de este tipo de transferencia.

⁵ Hay que recordar, sin embargo, que debido a falta de capacidad de gasto en los gobiernos regionales y locales, o debido a deficiencias administrativas del Gobierno Central, estos recursos no están siendo plenamente utilizados.

3. PERÚ, 2001-2004: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA.

En resumen, en el periodo 2001-2004, el crecimiento acumulado del PBI per cápita ha sido de 9,3 por ciento; el empleo en empresas de 10 y más trabajadores ha crecido en términos acumulados en 7,7 por ciento (comparando los meses de julio de 2001 y diciembre de 2004) y el gasto social, también en términos acumulados, lo ha hecho en 29,3 por ciento. En este periodo se ha generado una recuperación del consumo privado que ha crecido 16,5 por ciento, lo cual implica un crecimiento del consumo per-cápita superior a 8 por ciento. El crecimiento económico ha permitido la elevación de los ingresos laborales y de los ingresos tributarios, los que en parte se han canalizado al mayor gasto social y en parte como mayores transferencias por Canon y FONCOMUN para los gobiernos regionales y locales.

Dado este contexto macroeconómico, los ingresos familiares, en promedio, deben haberse elevado y la pobreza, disminuido. ¿Qué dicen las cifras al respecto? ¿El crecimiento económico ha contribuido a reducir la pobreza?

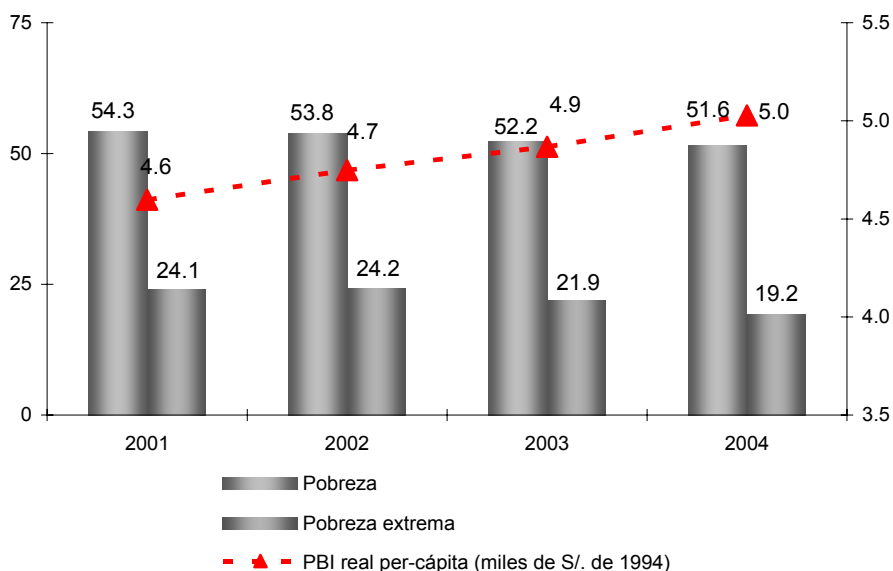
El crecimiento del PBI ha conducido a un incremento en el consumo privado de los hogares en los últimos años. El valor del consumo privado per-cápita se ha incrementado en 6,7 por ciento en términos reales entre 2001 y 2004, revirtiéndose la tendencia en la cual el crecimiento no se traduce de manera proporcional en un aumento del consumo. Adicionalmente, la información según rubros de consumo de los hogares indica que el consumo de alimentos ha crecido de forma muy importante entre 2001 y 2004. Estos efectos han implicado una reducción en las tasas de pobreza y, sobretudo, de pobreza extrema mencionada en años recientes⁶.

La pobreza nacional se ha reducido de 54,3 por ciento a 51,6 por ciento, y la rural de 77,1 a 72,5 por ciento entre 2001 y 2004, mientras la pobreza extrema —relacionada a la incapacidad de los hogares de financiar una canasta básica de alimentos— ha caído de 24,1 a 19,2 y en áreas rurales de 49,8 a 40,3 por ciento. A nivel de regiones, es claro que el impacto positivo es en provincias pues la pobreza cae de 63,3 por ciento a 57,7 por ciento en estas zonas durante el periodo mencionado. En las zonas de la sierra la pobreza ha disminuido de

⁶ De acuerdo a las estimaciones de Céspedes (2004) la elasticidad pobreza-crecimiento del PBI per-cápita es alrededor de 0.5. De acuerdo a Loayza y Polastri (2004), este valor es menor comparado a otros países en desarrollo (donde la elasticidad es de -0.82), por lo cual Perú necesita crecer más para alcanzar una determinada reducción en la pobreza – esto debido a patrones de desigualdad que afectan la inversión en capital humano de los más pobres.

70,6 por ciento en 2001 a 67,7 por ciento en 2004, mientras en la selva ha caído de 69,8 por ciento a 59,5 por ciento entre esos años. En Lima Metropolitana la situación es distinta pues la pobreza ha tendido a incrementarse al subir de 31,8 por ciento a 36,6 por ciento. A nivel de pobreza extrema ocurre algo similar disminuyendo la tasa de 32,9 por ciento a 25,6 por ciento en las provincias, sobre todo en la Sierra, desde 42,3 por ciento a 36,5 por ciento, y en selva, donde cae de 42,7 por ciento a 26,4 por ciento entre 2001 y 2004. En Lima Metropolitana ha subido de 2 a 3,4 por ciento.

Grafico 4
Perú: PBI real per-cápita y tasas de pobreza total y extrema
2001-2004



Fuente: BCRP-INEI.

4. POBREZA Y DESIGUALDAD

Respecto a la desigualdad, las cifras de los últimos años muestran que se está produciendo una mejora en la distribución de gastos e ingresos entre los hogares. La evidencia para los últimos años sobre la distribución de los niveles de gasto indica que éste se orienta cada vez más a los sectores pobres. La participación de los cinco deciles de población más pobre en el gasto total se ha incrementado durante 2001 y 2004 de 18,6 por ciento a 20,2 por ciento. Mientras tanto, la proporción de gasto en los dos deciles más pobres, es decir, en el

grupo de pobres extremos, ha pasado de 3,8 por ciento a 4,7 por ciento. Estos cambios son acompañados por una tendencia descendente de la desigualdad.

Asimismo, hay incrementos importantes en los gastos reales de la mitad de la población con menos ingresos, es decir, de los pobres. Cabe mencionar que el gasto per capita entre los más pobres ha crecido mientras que entre los más ricos ha declinado entre el 1997 y 2004. Así, el primer decil ha experimentado un crecimiento significativo de sus gastos per-cápita reales de 28,5 por ciento, mientras que el segundo decil ha obtenido un incremento de 16,8 por ciento, y el tercero en casi 11 por ciento en esta variable.

Al hacer un análisis por zonas geográficas, se puede identificar una mejora muy importante de los gastos en zonas rurales. El nivel de gasto per-cápita entre 2001 y 2004 crece más de 15 por ciento en términos reales en estas áreas, llevando a una reducción de los niveles de pobreza. Asimismo, es claramente mayor el crecimiento del gasto en las zonas de selva y sierra que en la costa. Estos cambios han permitido una reducción en el nivel de desigualdad nacional: el coeficiente de Gini ha bajado de 53,6 por ciento en el 2001 a 52,5.

Tabla 1
Perú: Concentración del gasto nominal de los hogares
(Porcentajes según deciles, 2001-2004)

| | 2001-IV | 2002-IV | 2003-IV | 2004-IV |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Muy pobres (Deciles I y II) | 3.8 | 3.9 | 4.4 | 4.7 |
| Pobres (Deciles I a V) | 18.6 | 19.2 | 20.3 | 20.2 |
| Medianos (Deciles VI a VIII) | 32.1 | 32.7 | 33 | 31.4 |
| Acomodados y ricos (Decil IX) | 19.1 | 19.5 | 19.7 | 19.1 |
| Muy ricos (Decil X) | 49.7 | 55.6 | 52.3 | 50.4 |
| | | | | |
| Desigualdad (Índice de Gini) | 53.6 | 55.2 | 53.0 | 52.5 |

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO-INEI.
Elaboración: MEF-Marco Macroeconómico Multianual.

5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA.

El crecimiento económico de Perú en el periodo 2001-2005 es alto en términos históricos e internacionales, es generalizado y tiene todos los elementos que lo hacen sostenible. Asimismo, la tasa de crecimiento del empleo es generalizada en términos sectoriales y está concentrado en las provincias en términos geográficos. La sostenibilidad del crecimiento económico permite esperar que el crecimiento del empleo también lo sea.

Dada una meta de déficit fiscal, el crecimiento sostenido de la recaudación, explicada en gran medida por el crecimiento económico, ha permitido la elevación del gasto social. El crecimiento económico que ha permitido una elevación sustantiva de la recaudación, explica el notable crecimiento de los recursos del Canon y el Foncomun, así como la elevación de los salarios públicos, elementos que también contribuyen a reducir la pobreza.

Como resultado, en primer lugar, de la elevación del empleo y, en segundo lugar, del gasto social, los ingresos promedios de las familias peruanas se han elevado y, en consecuencia, los índices de pobreza se han reducido. La reducción de la pobreza, sin embargo, no ha sido sustantiva. El crecimiento del PBI per cápita en 9,3 por ciento en el periodo 2001-2004, ha significado la reducción en sólo 2,7 puntos en el índice agregado de pobreza. La pobreza extrema, en cambio, sí se ha reducido de forma más significativa en este periodo, al disminuir casi 5 puntos porcentuales.

Como resultado de este proceso, la desigualdad se ha reducido, pues el coeficiente de Gini, que estaba en 53,6 por ciento en el 2001, se ha reducido a 52,5 por ciento en el 2004. Las variables del mercado laboral y de gasto de los hogares, muestran que el incremento del bienestar de la población está favoreciendo a segmentos de menores ingresos, pues el efecto positivo en empleo es mayor en actividades que utilizan mano de obra menos calificada, y la disminución en la pobreza es más acentuada en las zonas más deprimidas del interior del país.

Estos resultados muestran que para mejorar el desempeño en reducción de la pobreza hay que perseverar en un crecimiento económico que genere ingresos mayores para las familias pobres. Hacerlo permitirá también elevar la magnitud del gasto social –ya sea de alivio a la pobreza o de inversión en capital humano- y la inversión en infraestructura.

A fin de que el crecimiento sea mucho más “pro-pobre”, el Estado debe promover la equidad en las oportunidades de desarrollo de la personas a fin de mejorar la competitividad. Su rol esencial es favorecer la inversión en capital humano (salud y educación básica, capacitación) que determinan la distribución del ingreso en el largo plazo y —a través de incrementos en productividad— favorecen también el crecimiento. Una opción son los programas de subsidios a la demanda de estos servicios mediante transferencias directas condicionadas a los hogares más pobres (programa JUNTOS). Además, el gobierno tiene un rol importante en la provisión de activos públicos (infraestructura) y servicios básicos como agua y saneamiento.

En resumen: debemos mantener una ruta de crecimiento sostenido a tasas cada vez más altas si queremos reducir la pobreza. Con ritmos de crecimiento generalizados y por encima del 6 por ciento anual, por muchos años, existen las condiciones objetivas para resolver el problema del empleo y, en consecuencia, el de la pobreza.

Referencias Bibliográficas

- Amadeo, Edward y Marcelo Neri
(1997) *“Macroeconomic policy and poverty in Brazil”*. Texto para discussao N° 383. Departamento de Economía. Río de Janeiro: PUC.
- Baustelo Pablo.
(2002) *“El milagro económico de China: un dragón que despierta”*. Muy Especial N°57. Enero.
- Bhalla, Surjit S.
(2004) *Pro-poor growth: measurement and results*. Mimeo
- Céspedes, Niñita
(2004) *Pobreza y crecimiento económico: una medida del efecto “goteo hacia abajo” en Perú*. Mimeo.
- Dancourt, O., Mendoza, W. y L. Vilcapoma
(1997) *“Fluctuaciones económicas y shocks externos. Perú, 1950-1996”*. Revista ECONOMÍA, Vol. XX, N° 39-40. Lima: PUCP.
- Figueroa, A., Altamirano, T. y D. Sulmont
(1996) *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.
- Francke, Pedro y Javier Iguíñiz
(2006) *Crecimiento Pro-Pobre en el Perú*. Lima: CIES-COSUDE. Mimeo.
- Ganuzá Enrique, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos
(2002) *“Efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad”*. Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 12. New York: PNUD.
- Ganuzá, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson, Rob Vos (Eds)
(2004) *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. PNUD-CEPAL, Institute of Social Studies, IFPRI. Bogotá. Alfaomega.
- García, Norberto
(2004) *Crecimiento, competitividad y empleo en Perú, 1990-2003*. Revista de la CEPAL. No. 83. Agosto.
- Gonzáles de Olarte, Efraín
(2005) *La paradoja de la economía peruana*. Mimeo.
- Hinh T. Dinh, Adguna A, Myers B.
(2002) *“The impact of cash budgets on poverty reduction in Zambia: a case of study of the conflict between well-intentionated macroeconomic policy and service delivery to the poor”*. Policy research working papers series WPS 2914.

- Kakwani, Nanak y Ernesto Pernia
 (2000) *“What is Pro-poor Growth?”* Asian Development Review, Vol. 18, No. 1. Asian Development Bank.
- Milanovic, Branco
 (2005) *“Half a world: Regional inequality in five great federations”*. World Bank policy research working paper 3699. septiembre.
- Loayza, Norman and Rossana Polastri
 (2004) *Poverty and Growth in Peru*. Background Report for Peru’s Poverty Assessment. Mimeo.
- Pasha, Hafiz and T. Palanivel
 (2002) *Pro-poor growth and policy*. The Asian experience. PNUD. Mimeo.
- Saavedra, Jaime y Juan José Díaz
 (1999) *“Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales”*. CEPAL. Serie Reformas Económicas No. 34. Santiago de Chile.
- Shehan, John
 (2005) *The Persistence of Poverty in Peru*. Mimeo.
- Schuldt, Jurgen
 (2004) *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Stiglitz, Joseph
 (2002) *El malestar de la globalización*. Lima: Alfaguara.
- Weisbrot, Mark, Dean Baker, Robert Naiman, and Gila Neta
 (2002) *Growth May Be Good for the Poor. But are IMF and World Bank Policies Good for Growth? A closer Look at the World Bank's Recent Defense of Its Policies*. CEPR.
- World Bank
 (2006) *Virtuous and Vicious Circles in Poverty Reduction and Growth*. Authors: Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney, Luis Servén. Washington: World Bank.
- Yamada, Gustavo y C. Casas
 (2005) *Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el periodo 2001-2004*. Lima: CIUP. Mimeo. Disponible en <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/doc001072005.pdf>.