

# ECONOMIA

NUMERO ESPECIAL  
OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN EL PERU ACTUAL

## INDICE

OSCAR DANCOURT e IVORY YONG. Sobre la hiperinflación peruana	13
MARIO D. TELLO. Políticas de estabilización en el Perú y el sector externo: 1989	45
MARGARITA TRILLO y JORGE VEGA. Gasto Público, tributación, déficit fiscal e inflación en el Perú, 1970-1988	59
NERIDE SOTOMARINO y CARMEN VARGAS. Hacia la erradicación de la pobreza urbana	83
JANINA LEON. Microempresas urbanas: el caso de Lima Metropolitana	103
RODOLFO CERMEÑO. Elementos para una estrategia de desarrollo industrial en el Perú	123
NARDA SOTOMAYOR. Políticas agrarias de corto plazo	143
MAXIMO VEGA-CENTENO y CECILIA GARAVITO. Crecimiento, empleo y distribución del ingreso	163
HERACLIO BONILLA LUIS PEÑALOZA y SOFIA VALENCIA. ¿La crisis de qué crisis?	191
CHRISTINE HUNEFELDT y NELSON ALTAMIRANO. Crisis de acumulación y eslabonamientos sociales: una reflexión histórica	207
ADOLFO FIGUEROA. Integración de las políticas de corto y largo plazo	225

# HACIA LA ERRADICACION DE LA POBREZA URBANA

Néride Sotomarino  
Carmen Vargas

La existencia de la pobreza es algo obvio que por tanto no necesita probarse a través de un análisis profundo y detallado. Sin embargo, cuando se va más allá de una comprobación gruesa se encuentra que el problema no es nada simple, pues la identificación de quienes son los pobres así como el diagnóstico mismo de la situación de pobreza dejan de ser cosas obvias. En efecto, precisar estas cuestiones depende del concepto de pobreza que se elija y en este sentido existe una diversidad de enfoques y opiniones sobre lo que es pobreza y sobre la manera como identificar a los grupos de población considerados pobres (Sen 1981; de la Piedra 1984).

Habitualmente se utilizan dos conceptos de pobreza, que no son excluyentes entre sí. El primero es el de *pobreza relativa* que define el nivel de pobreza de un individuo o grupo en referencia al nivel medio de consumo o ingreso de la sociedad, a lo que ésta define como lo aceptable o deseable. El segundo es el de *pobreza absoluta* que define la pobreza de un individuo o grupo a través del nivel absoluto de consumo o ingreso que posee. En este caso se trata de establecer estándares para los niveles de satisfacción de las necesidades a un grado considerado suficiente, por debajo del cual se es pobre.

En el Perú existe pobreza relativa y pobreza absoluta en magnitudes apreciables. Sobre la primera hay varios estudios de distribución de ingresos que han mostrado la excesiva desigualdad en el Perú (Webb y Figueroa, 1975).

La pobreza absoluta se manifiesta a través de tasas de desnutrición y mortalidad infantil muy altas. En 1984 (INE 1984) 37.5% de los niños menores de 6 años sufría de desnutrición; la tasa de mortalidad infantil en 1987 (INE 1987) era 88/1000 (tomando los extremos Lima-Callao 60/1000 y Huancaavelica 138/1000). Las tasas de morbilidad también son altas (INE, 1987) y más del 70% de los casos notificados de enfermedad se debían a enfermedades de tipo carencial (Gastroenterocolitis, Respiratorias Agudas y Refrío Común). Estos indicadores deben haber empeorado en el transcurso del último año debido a la crisis.

Nuestro interés en este trabajo se centra en la pobreza absoluta del sector urbano que, si bien no corresponde a la situación más intensa, abarca alrededor del 30% de la población total del país (61.8% de la población total habita en el área urbana y el 46.2% de la población urbana se encuentra en el estrato V, INE 1988). Nuestro objetivo es plantear medidas de emergencia que contribuyan a paliar el problema.

Las unidades familiares que conforman los hogares ubicados en los estratos más bajos (IV, V), sobre todo las del V, dados sus precarios ingresos y a pesar de estarlos destinando a cubrir necesidades esenciales, (más del 50% del gasto se destina al consumo de alimentos, INE 1988) no logran satisfacerlas completamente. La necesidad de alimentación se satisface con una dieta, que por insuficiencia en la cantidad de algunos bienes y la calidad inferior de otros, no satisface requerimientos mínimos de calorías y proteínas necesarias (en 1985 sólo se cubría el 84% del requerimiento diario de calorías per cápita, UNICEF 1988). Esto repercute sobre el estado de salud de sus miembros en lo inmediato y a más largo plazo en el desarrollo de habilidades pues causa daños irreversibles sobre el sistema nervioso.

Aun cuando nuestro periodo de análisis es el corto plazo, no podemos dejar de mencionar que el escaso poder adquisitivo de los hogares pobres los restringe a realizar únicamente gastos corrientes lo que tiene efectos sobre el largo plazo. En efecto, no permite acumulación de capital físico, ni aumento del capital humano. La educación a la que tienen acceso es de calidad inferior, además que en muchos casos se abandona o interrumpe por la necesidad de conseguir ingresos adicionales. Esto tiene como consecuencia limitar la posibilidad de mejorar la situación en el futuro, de manera que se puede afirmar que la pobreza genera pobreza o por lo menos la mantiene.

## 1. UN ESQUEMA ANALITICO PARA DISEÑAR LAS POLITICAS

Si se quisiera mejorar la situación de pobreza y de pauperización a la que se ven expuestos los hogares pobres, sobre todo en un contexto de crisis como el actual, ¿qué tipo de medidas inmediatas habría que tomar?

A nuestro juicio, en lo inmediato hay tres vías para lograr este objetivo:

1) Aumentar el ingreso real. Esto se puede lograr:

a) Otorgando de manera gratuita, uno o varios de los bienes o servicios que conforman la canasta de consumo de los grupos pobres, de modo de asegurar un mínimo de consumo de los mismos.

b) Elevando el ingreso nominal de modo que se asegure un consumo mínimo de un o algunos bienes o servicios.

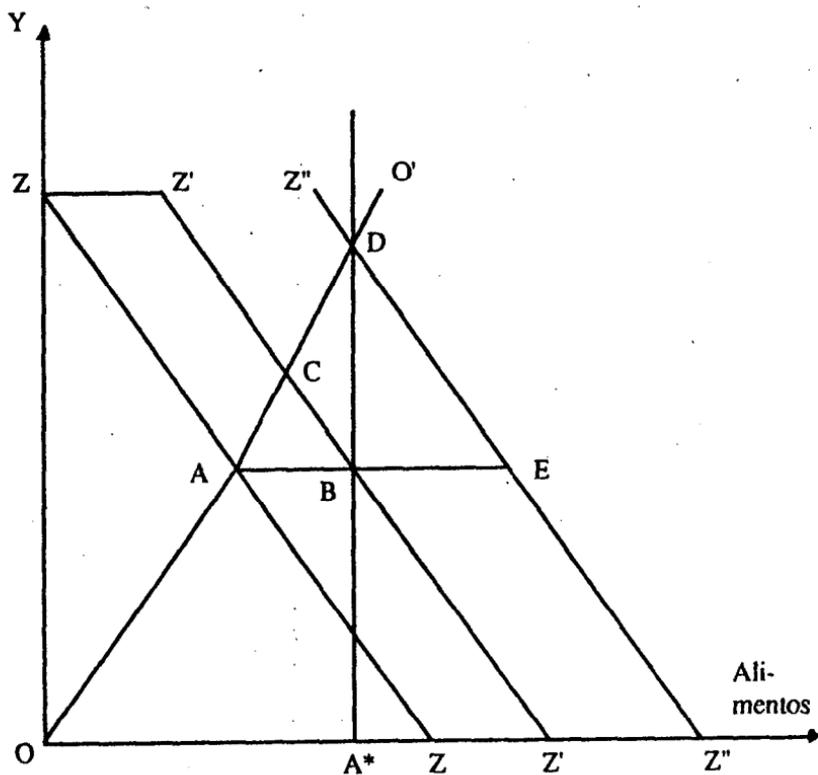
c) Subsidiando precios de un conjunto de bienes preestablecidos.

2) Aumentar el acceso directo al consumo de algunos bienes o servicios considerados no transables, en el sentido que esos bienes o servicios otorgados de manera gratuita no se puedan vender, pues se otorgan a grupos con una característica determinada.

3) Desarrollar un Programa de Empleo Público.

Las opciones mencionadas se pueden expresar de manera analítica, asumiendo que existen únicamente dos bienes, alimentos y otros bienes a los que llamaremos bien Y, y que se quiere lograr por lo menos un consumo mínimo de alimentos para una familia pobre típica. Los precios de los bienes están dados. En el gráfico N° 1, tomando como punto de partida el punto A, que representa la combinación de bienes que la familia está consumiendo actualmente, se podría otorgar la cantidad AB de alimentos de manera gratuita de modo de llevar el consumo del bien alimentos hasta A\* que es el mínimo de consumo de ese bien que se ha establecido. Se habría logrado de ese modo un aumento del ingreso real representado por el traslado paralelo de la recta de presupuesto hasta Z' Z'. Con lo cual su consumo será la canasta C. Luego, la cantidad de alimentos tendría que ser igual al segmento  $AE > AB$  para que la familia llegue a consumir la canasta D. Si se optara por transferirle ingreso habría que

transcribirle en dinero el valor de la canasta de alimentos AE, lo que implica llevarlo también a la línea de presupuesto  $Z''Z''$ .



Los efectos de aumentos de ingreso nominal y de aumento de la cantidad de alimentos, serán equivalentes si no existe ningún impedimento para que la cantidad excedente de dicho bien se pueda vender con el objeto de obtener cantidades adicionales del bien Y que permitan la ubicación en el punto preferido. Por ejemplo, y con referencia a la recta de presupuesto  $Z''Z''$ , si se vende la cantidad BE se puede obtener a cambio la cantidad DB de modo que la ubicación final sea el punto D.

Evaluemos ahora el caso del subsidio a los precios. Para ello utilizaremos la ecuación de Slutsky, expresada en términos de elasticidades.

$$\epsilon_{ij} = \epsilon^*_{ij} - v_j n_{im}$$

donde:

- $\epsilon_{ij}$ : Es la elasticidad precio total del bien i ante un cambio en el precio del bien j; en el caso de cambio en el precio del mismo bien  $i=j, j=i \dots n$ .
- $\epsilon^*_{ij}$ : elasticidad sustitución.
- $v_j$ : porcentaje del ingreso que se destina a comprar el bien j (ponderación del gasto)
- $n_{im}$ : elasticidad ingreso real o cambio relativo en la cantidad del bien i ante un cambio relativo en el ingreso real.

Como nuestro interés se centra en el aumento del ingreso real nos interesa analizar el último elemento de la ecuación que es el que mide el efecto ingreso real. Lo que la ecuación de Slutsky nos indica es que habría que subsidiar (bajar precio) los bienes que tienen una alta ponderación del gasto, pues de esa manera se "libera" más ingreso para ser gastado en los demás bienes; y, sugiere además, que la elasticidad ingreso del bien que se subsidia debe ser baja, pues de otro modo ese bien absorbería la mayor parte del incremento de ingreso real. El aumento del consumo de los diferentes bienes que forman parte de las canastas de consumo, cuando aparece un mayor poder adquisitivo, depende en última instancia de las respectivas elasticidades ingreso de cada uno.

El segundo tipo de medidas se refiere a aquellas destinadas a transferir bienes o servicios de consumo no transables para la familia; es decir, medidas que no consideran la "soberanía del consumidor" como en el primer caso. Aquí consideramos medidas dirigidas a grupos específicos dentro de la población pobre, como son los niños, las madres gestantes, los recién nacidos, etc., algunas de las cuales ya se están llevando a cabo, pero a las que les faltaría ampliar su cobertura y hacerlas más eficientes. Ejemplos de estas medidas serían los siguientes: atención materno infantil, reparto de desayunos a niños en edad escolar, difusión de medidas para evitar y controlar algunas enfermedades, provisión de medios y/o unidades de rehidratación oral, campañas de vacunación masiva, provisión de agua y desagüe conectados a red de tuberías públicas.

Este tipo de medidas tiene como efecto directo aumentar el bienestar, y como efecto indirecto reducir gastos en algunos rubros, lo que también permite "liberar" ingresos que podrían gastarse para aumentar otros consumos.

Finalmente, podrían usarse programas de empleo público para mantener un nivel apropiado de demanda de mano de obra, cuya aplicación sería contracíclica. Un programa de empleo público podría absorber parte de la mano de obra ocupada en el sector tradicional, aquella que desee obtener un ingreso a título suplementario, y a los desempleados al elevarse el empleo en el sector moderno.

Dos efectos de esta medida serían: que el ingreso del sector tradicional sube y que el salario del sector moderno también sube (Figueroa, 1986). Según algunos el aumento del salario podría traer consigo una reducción en la cantidad demandada de mano de obra de ese sector, en un monto que dependería de la elasticidad de la demanda y que compensaría, por lo menos en parte, el efecto de la política de empleo público; según otros, el mayor salario real elevaría la demanda efectiva. Se requeriría, en cualquier caso, alguna medida que remueva la o las restricciones al aumento de oferta de bienes por parte del sector moderno.

## 2. PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONOMICA: POBLACION OBJETIVO

La población objetivo de las medidas de política será aquella población urbana comprendida en los estratos de ingresos más bajos, aquella población que se encuentra ubicada en el estrato V (ingresos muy bajos) de la encuesta ENNIV. Conceptualmente, la unidad de análisis es la unidad familiar, pues es ésta la unidad colectivamente receptora de ingresos y la que realiza los gastos, sin embargo aquí se toma como una aproximación a la misma al hogar (que puede estar compuesto por una o más familias) debido a que los datos de los censos y encuestas reportan sus resultados con referencia a hogares y no a familias.

Según ENNIV (INE 1988) el número de hogares urbanos comprendidos en el estrato V es 793,273, que equivale aproximadamente al 30% de la población total como hemos considerado antes.

## 2.1. *Medidas de Aumento de Ingreso Real*

Consideramos dentro de este acápite las siguientes medidas:

a) **Canasta de Bienes:** Esta medida consiste en otorgar, de manera gratuita, uno o más bienes de los que forman parte de las canastas de consumo de alimentos de los hogares. Se ha pensado en dos canastas alternativas, que poseen bienes alimenticios que son fuente de proteínas y calorías. Estas canastas contienen bienes que se consumen habitualmente; una de ellas está formada por seis bienes, a la que llamaremos "canasta grande", y la otra por tres bienes a la que llamaremos "canasta chica". Se les considera como opciones diferentes y se repartirían mensualmente.

El cuadro N° 1 nos da el costo total de cada una de las canastas propuestas para los años 1985, 1986, 1987 y 1988. Transferir la canasta grande a toda la población objetivo significaría un gasto equivalente al 0.5% del PBI de 1987. Para el caso de la canasta chica esta proporción sería de 0.2%.

Otra manera de estimar el monto de transferencia involucrado, es utilizar el Fondo de Apoyo a los Programas de Desarrollo, el cual equivale al 0.8% del PBI de 1986-87. Así, del cuadro N° 2 se desprende que, aplicando los fondos correspondientes al Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), en el año 1986 a adquirir la "canasta grande", ésta se hubiera podido repartir a 30% de los hogares ubicados en el estrato V, haciendo lo mismo en el año 1987 se hubiera podido cubrir el 39% de los hogares de estrato V, todo el año. Si hacemos lo mismo, no sólo con los fondos de PAIT sino con el total de Fondos de Apoyo, en 1986 y 1987 se hubiera podido repartir con exceso la canasta, al total de los hogares del estrato V, todos los meses del año.

b) **Transferencia de Ingreso Nominal:** Esta medida consiste en otorgar directamente a la población objetivo un ingreso mensual equivalente al valor de la canasta grande. Los montos involucrados así como la proporción de población beneficiada serían los mismos. La diferencia fundamental estaría en que con la transferencia de ingreso se eliminarían los costos de transacción, para las unidades familiares, que se darían en el caso que éstas decidieran vender la canasta o parte de ella para obtener ingreso y de esa manera adquirir otra combinación de bienes.

De otro lado, se reducirían para el Estado los costos administrativos, pues el reparto de canasta requiere de una mayor organización que el otorgar ingresos directamente.

c) Subsidios: La transferencia vía subsidios es una alternativa claramente más costosa, pues si bien a nivel de la unidad de consumo puede ser la más eficiente, a nivel agregado, debido a las filtraciones, es la más ineficiente, razón por la cual no la consideramos aquí.

## 2.2 *Medidas Destinadas a Elevar el Acceso a Bienes y Servicios de los Grupos Vulnerables*

Consideramos en este acápite las medidas destinadas a satisfacer necesidades básicas y aquellas destinadas a reducir inestabilidad en el presupuesto familiar. El carácter de estas medidas es más permanente que el de las anteriores, aunque consideramos que pueden y deben llevarse a cabo en un plazo inmediato.

Se trata en este caso de otorgar algunos bienes y servicios de manera gratuita a grupos considerados prioritarios o vulnerables. Estos bienes y servicios se incorporarían como bienes públicos en las canastas de consumo de las familias pobres, como un complemento a las mismas, de manera que permitan satisfacer necesidades esenciales.

Se ha considerado que las necesidades que habría que satisfacer de manera prioritaria son nutrición y salud y que los grupos prioritarios son las madres gestantes y los niños. Proponemos las siguientes medidas, muchas de las cuales se están llevando a cabo de alguna manera o están pensadas. De lo que se trataría en unos casos, es de hacerlas más eficientes (reorganización y reequipamiento) o, en otros casos, de ejecutarlas.

1) Control y atención de patología: se considera el control pre-natal, control del desarrollo y nutrición del niño y atención de enfermedades (en este último caso no tiene por qué considerarse sólo a niños y madres gestantes), campañas de vacunación y rehidratación oral.

2) Asistencia Alimentaria: consistente en otorgar, de manera gratuita, leche entera a madres gestantes y niños menores de un año, y en distribuir desayunos escolares para niños entre cinco y catorce años.

Al respecto se han hecho algunos cálculos asumiendo, en el caso de reparto de leche a niños menores de cinco años y madres gestantes del estrato V, que éste constara de un litro de leche diario a cada uno durante todo el año. Tomando el precio del litro de leche entera en polvo de cada año, resulta que un programa como éste hubiera absorbido aproximadamente el 0.1% del PBI en los años 1985, 1986, 1987 y 1988 (ver cuadro N° 3).

Para el cálculo de los desayunos escolares que comprenderían a los niños entre 5 y 14 años del estrato V, se ha asumido un desayuno compuesto por una taza de leche, un pan y 100 gramos de pescado (jurel), que se otorgarían durante todo el año. El financiamiento del desayuno escolar hubiese requerido del 0.24%, 0.23%, 0.18%, 0.15% del PBI correspondiente a los años 1985, 1986, 1987 y 1988 respectivamente. (ver cuadro N° 3).

3) Capacitación de la población en prevención, reconocimiento y tratamiento simple de las enfermedades más comunes (diarreas y enfermedades respiratorias) y en formas y medios de nutrición: este programa debería estar dirigido fundamentalmente a las madres del estrato V y podrían darse conjuntamente con los dos anteriores.

### 2.3 *Programas de Empleo Público*

Como dijimos en la primera parte, el objetivo de este programa sería dar empleo a la mano de obra que queda desempleada en los momentos de crisis y recesión de la economía y a aquellos que perciban un ingreso precario y demanden mayores ingresos.

Se trata en este caso de que el gobierno (sea central o local) cuente con una cartera de proyectos, de producción de bienes públicos. Estos deberían ser intensivos en el uso de mano de obra y estar listos para ser llevados a cabo en el momento en que se requiera dar empleo a la mano de obra desempleada, así como a la que demanda un mayor ingreso. Asimismo deberían permitir, a esa mano de obra, obtener un ingreso mensual que sea por lo menos equivalente a un salario mínimo vital. Este programa es concebido como un programa de empleo, y no como uno de transferencia de ingresos como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), por lo tanto no sería rotativo.

El tipo de obras que se llevarían a cabo serían obras socialmente productivas, como las de PAIT, por ejemplo el perfilado y nivelado de calles y cami-

nos, la pintura, reparación y construcción de locales escolares, obras para la instalación de agua y desagüe entre otras que dejarían un producto socialmente útil además de ser intensivas en mano de obra.

Hemos hecho algunos cálculos, asumiendo que en épocas de crisis, el Programa buscaría absorber el 10% de la PEA urbana, con el objeto de ver que proporción del PBI se requeriría para llevar adelante el programa de empleo dando a cada participante un salario mínimo vital.

Dar un salario mínimo durante todo el año al 10% de la PEA urbana hubiese requerido del 1.58%, 1.52%, 1.53% y 1.42% del PBI en los años 1985, 1986, 1987 y 1988 respectivamente. Si asumimos (basándonos en lo ocurrido con el PAIT) que el gasto en remuneraciones constituye el 50% del costo total de un puesto de trabajo, el llevar a cabo un programa de empleo público hubiese requerido en 1985, 3.17% del PBI, en 1986 3.04%, en 1987 3.06% y en 1988 2.84%, lo que constituye una proporción relativamente pequeña del producto total de la economía.

Se espera que aumentando el ingreso del 10% de la PEA urbana se logre, por efecto indirecto, un aumento en el salario real de toda la economía. Luego el efecto de esta medida es mucho más vasto.

### 3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

— Las medidas de aumento de ingreso real se han planteado como medidas de emergencia, pues la situación de pobreza en que se encuentra una proporción alta de la población urbana es apremiante. Esto hace que la rapidez con que se puedan llevar adelante constituya un factor importante. En este sentido, el otorgar un ingreso monetario sin contraprestación, a cada hogar urbano considerado pobre, sería la vía más rápida de conseguir el objetivo planteado pues no requiere generar proyectos como es el caso en la medida de empleo público ni obligan a generar una organización que se encargue del empaque y el transporte como es el caso de las canastas.

El programa de subsidios podría también llevarse a cabo en un plazo breve, pero éste no discrimina entre consumidores y tiene por lo tanto la desventaja, frente a los programas de transferencias de ingreso y de canasta, de no llegar exclusivamente a la población objetivo. Es pues la forma más ineficiente de hacer transferencias.

Tanto la canasta como un programa de empleo público tienen la desventaja de producir filtraciones por los gastos administrativos implicados y además son susceptibles de generar distorsiones. Estos son el clientelaje, así como otros tipos de corrupción por el tipo de organización y la forma de manejo que requieren.

Por otro lado, el otorgar una canasta de bienes o un monto de dinero, sin exigir contraprestación, tienen la desventaja que pueden dar lugar a que se considere como un derecho adquirido y/o puede hacer que las horas destinadas a trabajar se reduzcan. De ocurrir esto último, el efecto de liberar ingresos, en el caso de las canastas, para aumentar el consumo de otros bienes, podría eventualmente quedar anulado.

Por último, hay que indicar que ante montos iguales utilizados, la canasta y los subsidios otorgan más grados de libertad a las medidas de política que los que otorgan los programas de transferencia de ingresos. En el caso de la canasta se puede decidir sobre el número de bienes y sobre el número de hogares a los cuales se les otorgaría. Un programa de subsidios permite decidir sobre el modo de subsidio a cada bien y sobre a qué bienes subsidiar. Los programas de transferencias de ingresos, sólo permiten decidir a cuánta gente beneficiar, dado el objetivo de otorgar un salario mínimo mensual.

— Las medidas destinadas a elevar el acceso a bienes y servicios no sólo tienen la ventaja de elevar directamente el nivel de bienestar de la población beneficiada por ellas, sino que al incidir directamente sobre la nutrición y la salud, reducirían el principal componente de inestabilidad del presupuesto familiar.

La mejora en el nivel de nutrición así como las medidas de prevención y control de enfermedades, ayudarían a reducir el riesgo de enfermar de la población concernida y por esta vía ayudarían a reducir la necesidad de realizar un gasto imprevisto en salud y evitarían la necesidad de recomponer la canasta de consumo para enfrentarlo (Sotomayor, 1988), de ese modo el presupuesto con que cuentan las familias para realizar sus gastos sería más estable.

Las desventajas serían del mismo tipo que aquellas que se presentan en el caso de las medidas de aumento de ingreso real, sobre todo aquellas que se refieren a la administración y manejo de los programas.

#### 4. UN COMENTARIO SOBRE LA INVERSION PUBLICA SOCIAL

A pesar de que el objetivo del presente artículo ha sido proponer medidas inmediatas que permitan paliar la pobreza creciente a la que se ve expuesta una parte importante de la población total del país, no podemos dejar de referirnos a la imperiosa necesidad de realizar inversiones en recursos humanos, especialmente en los componentes de educación y salud.

En el cuadro N° 4 podemos observar que la inversión pública en educación y en salud, en términos per-cápita y en intis constantes de 1970, ha fluctuado entre un céntimo de inti y cuatro céntimos de inti en el primer caso y, entre un céntimo de inti, y seis céntimos de inti en el segundo caso. Dadas las condiciones de pobreza en que vive una parte importante de la población, la necesidad que estos servicios sean provistos públicamente es evidente.

La infraestructura de educación y de salud no sólo es insuficiente sino que se encuentra deteriorada y muy concentrada en algunas áreas (sobre todo urbanas y en la costa), y esto es fruto de la escasa importancia que estos dos sectores han tenido en referencia a la formación bruta de capital del gobierno central. Se requiere pues de una modificación de las prioridades de inversión pública y de un aumento en los niveles de inversión en esos dos sectores.

#### 5. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Para llegar a disminuir la pobreza urbana, es decir, aliviar la situación de cerca de 800 mil familias, hay varias opciones. De aquellas que se examinaron aquí, y para una proporción dada del PBI a transferir, la medida menos eficiente es la del subsidio a los alimentos. En el otro extremo, la opción más eficiente está en la transferencia directa de ingresos. Aquí, los costos de administración son los menores y es una medida mucho más expeditiva para un programa de emergencia. El programa de Empleo Público tiene la ventaja de ser auto-selectivo pues se inscribirían aquellos que se encuentren desempleados o quieran obtener mayores ingresos.

Las medidas planteadas requieren fondos de financiamiento y de una organización que permita llevarlas a cabo. Sabemos que los recursos con que cuenta la economía son escasos y que lograr una organización que evite o por lo menos disminuya las filtraciones de recursos es difícil, pero estas dificultades

no deben dar lugar a una inacción, sobre todo teniendo en cuenta la gravedad de la situación.

La escasez de recursos genera, en condiciones normales, una pugna por su uso entre los distintos sectores que conforman la sociedad; este conflicto, se agudiza en momentos de crisis económica. Por esta razón el llevar adelante las medidas propuestas requiere de una voluntad del Estado para reorientar el uso de recursos hacia la aplicación de medidas como las propuestas.

En lo que se refiere a la organización y administración de las medidas, proponemos aprovechar la experiencia de gestión de las organizaciones populares así como aquella llevada a cabo por el gobierno municipal de Lima Metropolitana en el periodo 1984-1986, como es el caso del Programa del Vaso de Leche.

La población de las zonas urbano-marginales, en donde vive la mayor parte de la población pobre, se ha venido organizando de manera espontánea para satisfacer en forma colectiva una serie de necesidades que no podían satisfacer de manera individual (familiar). La organización se ha dado a nivel de barrio aunque a veces lo ha trascendido, pues existen federaciones distritales de algunas de ellas como por ejemplo las federaciones distritales de comedores populares. Otro ejemplo es la federación metropolitana de comités del vaso de leche. La organización de la población es anterior a la crisis pero, con ella, se ha multiplicado y especializado por áreas funcionales.

Hay que tener en cuenta que, por ejemplo, entre 1984 y 1986 la Municipalidad de Lima Metropolitana generó una estructura institucional por la cual se organizaron las iniciativas de las organizaciones populares y, a través de la firma de convenios, se les brindaba apoyo financiero y técnico para que pudieran llevarlas a cabo.

Por otra parte, las desventajas de tipo administrativo de las medidas podrían reducirse sustancialmente reduciendo la administración. Por ello proponemos que éstas sean llevadas a cabo a nivel de gobierno local y en coordinación con las organizaciones populares aprovechando la experiencia que ya existe.

Así, pensamos que podría dejarse en manos de las organizaciones populares el empadronamiento de familias o de desempleados; la distribución de ca-

nastas de alimentos, de leche y de desayunos escolares; consultarse con ellos la priorización de necesidades y de proyectos que podrían llevarse a cabo con empleo público; encargárseles el manejo, previa capacitación, de unidades de rehidratación oral y el manejo de campañas de vacunación y por último la coordinación con el gobierno local en lo que se refiere a los fondos de financiamiento y a la supervisión técnica.

Otro tipo de organizaciones que podrían tenerse en cuenta, sobre todo en lo que se refiere a la distribución de alimentos, leche y desayunos escolares, son las organizaciones sociales de la Iglesia, por la garantía que dan de que no se van a producir filtraciones, ni clientelaje u otro tipo de corrupción. En general, debe buscarse apoyo institucional que asegure eficiencia y genere confianza.

**CUADRO 1**  
**COSTO DE LAS CANASTAS PROPUESTAS**

	CANASTA GRANDE					CANASTA CHICA			
	(en intis de cada año)					(en intis de cada año)			
	85	86	87	88		85	86	87	88
8 k. de arroz	23.12	32.08	54.40	302.16	8 k. de arroz	23.12	32.08	54.40	302.16
28 l. de leche	31.08	55.72	80.64	386.68	28 l. de leche	31.08	55.72	80.64	306.68
Bot. de aceite	49.64	54.96	65.36	464.88	4 k. de azúcar	9.92	14.82	30.20	256.68
4 k. de azúcar	9.92	14.82	30.20	256.68					
4 k. de frijol	23.44	77.04	77.48	802.40	<b>TOTAL</b>	64.12	102.60	165.00	945.64
6 k. pescado (jurel)	30.36	54.12	89.64	490.50					
<b>TOTAL</b>	167.56	288.72	397.72	2703.30					

Se han considerado precios promedio de cada año

## CUADRO 2

NUMERO DE CANASTAS (EN MILES) QUE SE HUBIERAN PODIDO ADQUIRIR USANDO LOS FONDOS DE DESARROLLO

	CANASTA GRANDE					CANASTA CHICA			
	85	86	87	88		85	86	87	88
<b>PAIT</b>					<b>PAIT</b>				
<b>Canastas anuales</b>	596.80	2857.44	3758.93	2436.65	<b>Canastas anuales</b>	1559.58	8040.94	9060.61	6965.65
<b>Canastas mensuales</b>	49.73	238.12	313.24	203.05	<b>Canastas mensuales</b>	129.97	670.08	755.05	580.47
<b>TOTAL DE FONDOS</b>					<b>TOTAL DE FONDOS</b>				
<b>Canastas anuales</b>	5275.72	11627.18	15938.35	3381.42	<b>Canastas anuales</b>	13786.65	32719.29	38418.18	9666.47
<b>Canastas Mensuales</b>	439.64	968.93	1328.20	281.79	<b>Canastas Mensuales</b>	1148.89	2726.61	3201.52	805.54

Elaborado en base al cuadro 1

CUADRO 3

MONTO NECESARIO PARA DAR RACIONES DE UN LITRO DE  
LECHE A GRUPOS ESPECIFICOS COMO PORCENTAJE DEL PBI

MONTO NECESARIOS COMO PORCENTAJE DEL PBI PARA  
DAR 1 DESAYUNO DIARIO A NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS

	0-4 AÑOS	0.14
1985	MADRES	0.03
	0-4 AÑOS	0.13
1986	MADRES	0.03
	0-4 AÑOS	0.09
1987	MADRES	0.02
	0-4 AÑOS	0.07
1988	MADRES	0.01

1985	0.245
1986	0.233
1987	0.185
1988	0.043

Fuente: Elaborados a partir de  
INE, Compendio Estadístico 1988  
INE, Informes Estadísticos 1988  
INE, ENNIV, 1988

**CUADRO 4**  
**FORMACION BRUTA DE CAPITAL PERCAPITA**  
*(Intis constantes 1970)*

AÑOS	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
EDUCACION	0.02	0.01	0.01	0.03	0.03	0.02	0.03	0.02	0.03	0.03	0.02	0.04	0.04	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01
SALUD	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.04	0.06	0.04	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.02	0.03	0.04	0.02
TOTAL	0.45	0.51	0.59	0.45	0.60	0.65	0.56	0.50	0.46	0.58	0.71	0.80	0.67	0.52	0.55	0.44	0.44	0.31

FUENTE: BCR, MEMORIA 1987, ANEXO LIX  
 INE, ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACION. Cuadro Nº 1.  
 INE, COMPENDIO ESTADISTICO 1987, Cuadro 2. 4.

## BIBLIOGRAFIA

- DEATON y MUELLBAUER (1980). *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge University Press.
- DE LA PIEDRA, E. (1984). "La Pobreza: Diversidad de Enfoques", en *Economía*. Vol. VII N° 14 Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FIGUEROA, A. (1986). "Producción y Distribución en el Capitalismo Subdesarrollado" en *Economía* Vol. IX Nros. 17-18. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1984). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*.  
(1987) *Compendio Estadístico*.  
(1988) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (1985-1986)*.
- RIOFRIO, G. "De Qué Gestión Hablamos" en *Participación y Gestión Popular del Habitat*. CENCA.
- PORTOCARRERO, F. "Déficit de Equipamiento Urbano Descentralizado" en *Hacia Nuevas Políticas del Habitat en el Perú*, Comisión Habitat.
- SEN, A. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press-Oxford.
- SOTOMARINO, N. (1988). *La Inestabilidad de las Funciones de Demanda Familiar, Riesgo de Salud y Efecto de los Gastos No Previstos*, Tesis de Magister, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- UNICEF (1988). *Estado Mundial de la Infancia 1988*.
- WEBB, R. y A. FIGUEROA (1975), *Distribución del Ingreso en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.