

• HÉCTOR BEJAR
ROELFIEN HAAK
EDUARDO O'BRIEN

UNO DE CADA DOS

Perú tiene 23 millones de habitantes. Uno de cada dos peruanos vive en situación de pobreza y uno de cada cinco, alrededor de 5 millones de personas, está en la pobreza extrema. La pobreza aumentó hasta alcanzar a la mitad de la población en los diez años que median entre 1985 y 1995. En 1985 los pobres eran el 41,6% de la población. En 1994 eran 49,6%. En 1984 los extremadamente pobres eran el 18,4%. En 1994 eran el 20,2%.

Estos promedios esconden situaciones mucho más extremas, especialmente en las áreas montañosas y rurales de los Andes, donde la pobreza se incrementó más que en el área urbana.

En el estudio «Pobreza, crecimiento y desigualdad: Perú 1991-1994», publicado dentro del documento «Cómo estamos», de la organización Cuanto S.A., Andrés Medina Ayala muestra que el 20% más rico de la sociedad peruana consume casi el 50% del gasto nacional, mientras que el 20% más pobre llega apenas al 6% del gasto total.

Usando fuentes del INEI y el BCR, el Grupo Propuesta (seis de los más importantes centros peruanos de investigación) estableció que, en el periodo 1992-1994, más del 40% del ingreso nacional fue apropiado por las empresas en forma de utilidades, mientras que las remuneraciones no sobrepasaron el 20%.

Estadística e Informática, INEI). Es un esfuerzo de autoconstrucción hecho principalmente por los pobres, sin ayuda.

La población que dispone de agua potable aumentó de 17.554.643 en 1991 a 18.711.104 personas en 1994. Las viviendas con agua potable se incrementaron de 79,8% en 1991 a 82,2% en 1994. Se trata de diferentes tipos de servicio: tubería en la vivienda y fuera de ella, pilón público y pozo, tanto dentro como fuera de la vivienda. (*Encuestas Nacionales de Niveles de Vida ENNIV de los años 1991 y 1994*).

En 1991, 14.584.873 personas y 66,3% de las viviendas, disponían de algún tipo de servicio higiénico, servicios en la vivienda y fuera de ella, botaderos y letrinas. En 1994 lo tenían 17.413.619 personas y el 76,5% del total de viviendas. Los hogares que ocupan viviendas con hacinamiento constituyen el 17,8% del total de hogares (849.724) y afectan al 25,0% de la población (5.457.966 personas). (*Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas elaborado en 1993*). En las áreas rurales el hacinamiento afecta al 28,4% de hogares e involucra al 40,4% de su población.

En 1991 existían más familias que viviendas disponibles. 4.145.522 viviendas albergaban a 4.410.130 hogares con un déficit habitacional de 6,4% (*ENNIV*). El Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas de 1993 empadronó 4.427.517 viviendas ocupadas por 4.762.779 familias: el déficit habitacional aumentó ligeramente, llegando a 335.262 familias, 7,6%.

CUADRO 1.

Evolución de la pobreza en el Perú (% de la población)		
Año	Pobreza	Pobreza Extrema
1985	41,6	18,4
1991	55,3	24,2
1994	49,6	20,2

Fuentes: ENNIV 1994/CUANTO S.A.

ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

Las familias peruanas construyen viviendas precarias a un rápido ritmo. El número de viviendas ha crecido en 121 mil unidades cada año, una tasa anual de 2,8% ligeramente superior a la de crecimiento de la población que es 2%. (*Instituto Nacional de*

EDUCACION

La proporción de mujeres y varones analfabetos mayores de 15 años bajó del 18,1% de la población en 1981 a 12,8% en 1993, pero la población analfabeta femenina es superior a la masculina. (*Censos Nacionales de 1981 y 1993*). El 18% de las mujeres de todos los grupos de edad son analfabetas y las más desfavorecidas son las de 30 a 65 años en las áreas rurales. Del total de analfabetos, el 67% vive en áreas rurales.

La población en edad de seguir educación básica llega a 3'325,287. El 92,7% del total de peruanos que demandan educación primaria de menores son atendidos por el sistema educativo. (*IX Censo de Población y Vivienda 1993*).

Durante los últimos años se ha deteriorado la calidad de la

educación pública, empeorado la situación económica y el nivel profesional de los maestros y es creciente la desnutrición de los alumnos. Existen además los siguientes problemas: analfabetismo femenino; cerca del 30% de menores de 15 años tiene educación primaria incompleta; no asisten a la escuela el 12,8% de los niños entre 6 y 12 años y el 29% de los adolescentes de 13 a 17 años; 35% de niños del primero de primaria y 26,3% del primero de secundaria repiten el año; 10,11% de mujeres y 9,02% de los varones menores de 14 años dejan la escuela. 9,4% de niños y niñas que debían estudiar primaria se encuentran fuera del sistema educativo. 1'028,000 (24%) de niñas y niños y adolescentes están estudiando educación primaria de menores con una edad superior a la normativa.

2,5 millones de jóvenes están en edad de estudiar secundaria. De ellos, sólo el 50,9% (1,3 millones) la estudian en el intervalo de edad respectivo; 889,900 (33,9%) están cursando primaria; y el 15,2% (397,700) no son atendidos por el sistema. De este último total, sólo el 60% (238,600) han concluido educación primaria y están aptos para continuar educación secundaria. Abandonan la escuela el 10,11% de las mujeres y 9,02% de los varones de 0 a 14 años y el 19,11% de varones y 18,22% de mujeres de 12 a 19 años. (*Compendio Estadístico 1995–1996, INEI*).

SALUD

La esperanza de vida al nacer para el período 1990–1995 fue 66,74 años, siendo menor para los varones (64,40) y mayor para las mujeres (69,20). Las mujeres tienen la esperanza de vivir aproximadamente 5 años más que los hombres (*INEI*).

Hay diferencias entre la población rural y urbana. Un varón del área urbana tiene la esperanza de vivir 64,4 años mientras que uno del área rural sólo puede esperar llegar a los 58,9 años. Una mujer del área urbana puede vivir 69,2 años, mientras que una del área rural sólo 63,3. (*Proyecciones departamentales de población 1995–2015, INEI*).

Una cantidad desconocida de niños lactantes fallecen en las áreas rurales y de pobreza urbana sin ser registrados por sus padres.

La tasa de mortalidad de lactantes a nivel nacional asciende a 64/1000, siendo mayor en el caso de los varones (68/1000), así como en el área rural (90/1000). (*Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar ENDES, realizada en 1991–1992*).

La tasa de mortalidad en niños y niñas mayores de 1 y menores de 5 años asciende a 30/1000 nacidos vivos. El número de fallecidos varones (29/1000) es menor que las mujeres (31/1000) y también es mayor la cantidad de fallecidos en el área rural (45/1000).

No hay cifras confiables sobre mortalidad materna. Las estadísticas del ministerio de Salud y el Registro Civil presentan una alta tasa de omisión. Según el Índice de Desarrollo Humano 1996, elaborado por el PNUD, la tasa de mortalidad materna a nivel nacional asciende a 280 por cada 100,000 partos.

Basándose en la Encuesta Demográfica de Salud Familiar, ENDES, 1991–1992, Guillermo Vallenás estimó la tasa de mortali-

dad materna en 261 por cada 100 mil nacidos vivos.

En las mujeres sin ningún nivel de educación las muertes maternas son diez veces más que en aquellas que tienen educación superior. El aborto es la causa más importante (90%) de las muertes maternas.

Según la ENDES de 1991–1992, el 63,9% de las madres embarazadas recibieron atención prenatal por profesionales de la salud, correspondiendo el mayor porcentaje de atención a las madres residentes en las grandes ciudades (85%) y en el resto urbano (70%).

Sólo 15,2% de partos son atendidos por profesionales en las áreas rurales. El resto es atendido en la vivienda de la madre, por comadronas o parteras. Mientras tanto, el 73% de los partos son atendidos por profesionales de la salud en las grandes ciudades.

Mientras para 1986 el número de hijos que podía tener una mujer era de 4,1, en 1991 dicho número se redujo a 3,5. Mientras en 1991–1992 las áreas rurales tenían una tasa de 6,2, las urbanas tenían una tasa de fecundidad de 2,8. En los grupos de pobreza o donde existe bajo nivel educativo, el promedio de hijos por mujer aumentó de 6,6 en 1986 a 7,1 en 1991–1992.

En 1991 el Perú gastó 1,2% de su PBI en salud, incluyendo la seguridad social (INEI, BCR, FMI). En 1995 gastó el 0,8% del PBI.

ALIMENTACION – NUTRICION

El hambre y la desnutrición siguen constituyendo problemas nacionales. Al crecer la pobreza, tanto en cifras absolutas como relativas en el lapso de diez años, también ha crecido la población en riesgo nutricional. La PRONAA es la organización estatal encargada de la distribución de alimentos.

Existen también los programas de desayunos escolares (Ministerio de Educación); Vaso de leche (Municipalidades y organizaciones de mujeres); y comedores populares (mujeres de los barrios populares).

11 de cada cien niños registrados nacen con bajo peso. (Estado Mundial de la Infancia. UNICEF, 1990). 40 de cada cien niños y niñas menores de seis años tiene menor talla que la correspondiente a su edad, es decir que están en desnutrición crónica. El Censo Nacional Escolar de 1993 reportó un 48% de escolares con malnutrición crónica. El 97% de los niños de uno y otro sexo afectados estudian en escuelas públicas. El 62% viven en zonas rurales. Los niños (54%) son más afectados que las niñas (46%). Pero en las escuelas privadas, sólo el 3% de los niños tenía retardo en el crecimiento (*UNICEF INEI, 1995*).

En 1991 la población urbana consumía 2,458 calorías y 63 gramos de proteínas por día, mientras que la rural 2,261 calorías y 64 gramos de proteínas. En 1994, la población urbana consumía 2,590 calorías diarias y 69 gramos de proteína por día mientras que la rural 2,812 calorías y 74 gramos de proteínas (*ENNIV de 1991 y 1994*). Estos son los promedios. Pero el grupo de familias que vive en pobreza extrema en la sierra urbana y rural así como en la costa rural no llega a cubrir el 30% de los requerimientos de nutrientes.

COOPERACION Y AYUDA INTERNACIONAL

La Cooperación Internacional está apoyando programas orientados a necesidades de la población en extrema pobreza. Estos proyectos son ejecutados por instituciones como: FONCODES (compensación al ajuste), PRONAA (alimentos), INABIF (infancia y familia), Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Proyectos Especiales a cargo de las regiones.

De acuerdo a estimaciones de la Secretaria de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) del Ministerio de la Presidencia, en 1993 el Perú obtuvo recursos de la cooperación internacional por 390,6 millones de dólares, cifra que se incrementó en 1994 a 434,9 millones de dólares, 0,87% del PBI. El 70% de fondos vinieron de las fuentes cooperantes bilaterales. Pero mientras el Perú obtuvo una cooperación internacional que no sobrepasó los 500 millones de dólares anuales, en forma de una nueva deuda al 5% anual, pagó cada año por deuda externa, más de mil millones de dólares, en gran parte a los mismos organismos.

Durante 1994, los mayores porcentajes de la cooperación fueron destinados al área de desarrollo social con 32,56%, luego a Ciencia y Tecnología con 19,40%, Desarrollo de la Infraestructura Básica (15,77%) y Desarrollo Rural con 13,62%.

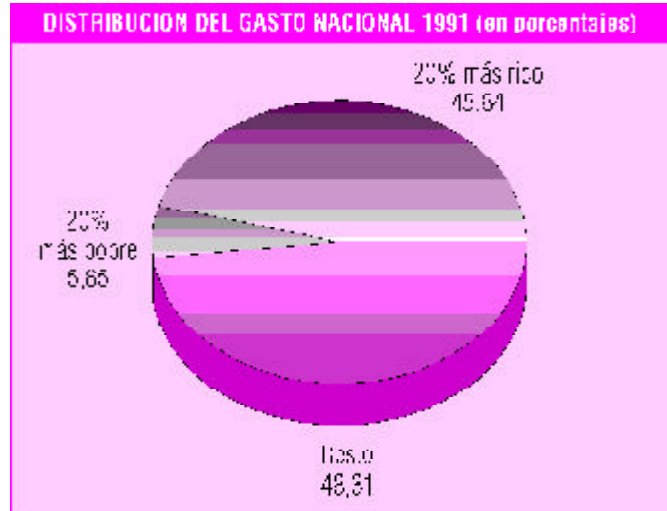
No existen medidas de alivio a la deuda externa. El gobierno peruano ha anunciado su ingreso al Plan Brady y ha llegado a convenios con la banca privada norteamericana y el Club de París. Pero todo ello le significara pagos adicionales por 800 millones de dólares anuales, 80% más de lo que ha pagado anualmente hasta el momento.

AJUSTE ESTRUCTURAL Y GASTO PUBLICO SOCIAL

El gobierno peruano presentó en junio de 1993 al grupo consultivo de naciones e instituciones internacionales donantes de ayuda, «una estrategia de alivio a la pobreza que consideraba como principios de base: la recuperación económica, la mayor eficiencia del gasto público social, el aprovechamiento de la red institucional de la sociedad civil y el otorgamiento de responsabilidades a los municipios y gobiernos locales». La cláusula 18 de la Carta de Intención que el Perú firmó con el Fondo Monetario Internacional en 1994, decía que «el gobierno fortalecerá sus políticas para reducir la pobreza como un elemento esencial para consolidar la pacificación y el progreso sustancial que se ha hecho en la estabilización de la economía». Estos planteamientos fueron reiterados ante el mismo grupo el 24 y 25 de octubre de 1995. En julio de 1995, la Unidad de Coordinación Intersectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros publicó el «Documento de Interés para la mejora del gasto social básico», conteniendo los lineamientos de la política social del Estado, donde se admite como hipótesis que «los programas de estabilización y ajuste aplicados por el gobierno no podrán redundar en el corto plazo en un alivio significativo de la pobreza» y que «la inversión privada no podrá generar suficientes plazas de trabajo para satisfacer la demanda de la población».

En el período 1990–1995, el gobierno peruano dedicó sumas

GRÁFICO 1.



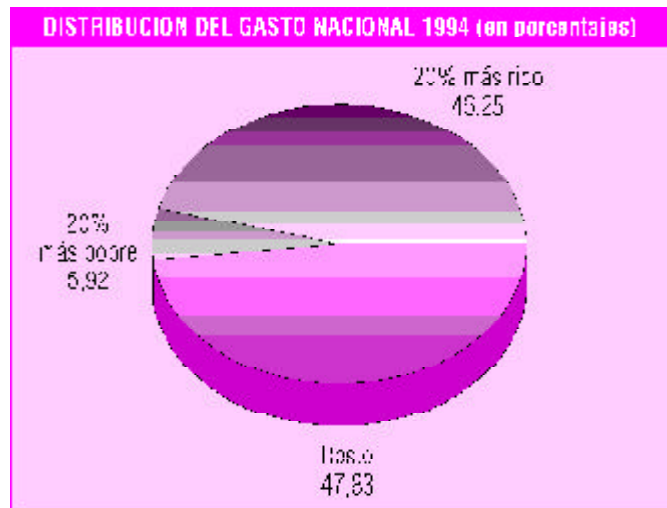
crecientes al gasto social hasta alcanzar en 1995 el 4% del PBI y el 37% del Presupuesto Nacional en 1996.

El gasto social peruano se divide en los sectores «tradicionales» de salud y educación y los programas de alivio a la pobreza.

Entre 1990 y 1995 los gastos en educación crecieron del 12% al 15,7% y los de salud del 4,3% al 7,5% del Presupuesto. Los gastos en vivienda son el 0,1% del Presupuesto. El programa principal de vivienda, denominado FONAVI, financiado por contribuciones de los trabajadores, ha sido destinado a obras de saneamiento que deberían ser pagadas por el Estado.

Hay ocho programas de alivio a la pobreza, varios de ellos focalizados en las áreas de pobreza extrema. Algunos fueron reunidos a fines de 1996 en el nuevo Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano. No existe ningún programa de

GRÁFICO 2.



Fuente: Medina Ayala: Crecimiento y desigualdad en «Cómo estamos», CUANTO S.A.

empleo.

Están empezando algunos pequeños programas de reconversión laboral financiados con endeudamiento, que no son significativos.

El Estado debe al Instituto peruano de Seguridad Social una suma que se estima no menor a 1,500 millones de dólares por cotizaciones no pagadas por los ministerios y demás sectores públicos durante muchos años. A pesar de ello, mantiene intervenido el sistema gracias a la mayoría que le corresponde en el consejo directivo. Siguiendo los condicionamientos del programa de ajuste, ha transferido gran parte del Fondo de Pensiones a las empresas privadas denominadas AFP y pretende iniciar la privatización de los hospitales y clínicas de la seguridad social según el modelo preconizado por el Banco Mundial.

EMPLEO Y DESIGUALDAD

No se dispone de cifras de empleo a nivel nacional. Entre 1991 y 1993, el subempleo creció en 7% respecto de 1990, llegando a 74,3% en 1994, en Lima Metropolitana y se incrementó en 1,5% durante el periodo 1990–1994. No existe seguro de paro.

El desempleo en las mujeres es mayor que en los varones. En 1994 estos tenían un nivel de desempleo de 7% de su PEA, mientras que las mujeres tenían un nivel de desempleo de casi 12%.

Los niveles de empleo adecuado cayeron en 2,3% en el mismo periodo, debido a los despidos masivos de la administración pública realizados a partir de 1991, y a la recesión del aparato productivo que condujo a su vez al acelerado crecimiento del trabajo precario.

El desempleo de los varones ha crecido a una tasa mayor que el total del nivel de desempleo de Lima Metropolitana. Mientras el desempleo a nivel de Lima fue de 1,5%, en el caso de los hombres creció a una tasa de 1,9%. En el caso de las mujeres el comportamiento en el periodo. 1990–1994 del nivel de desempleo arroja un ligero crecimiento (0,9%).

Según la ENNIV de 1991, las mujeres tenían una remuneración promedio de US\$ 84,60 mensuales; sus ingresos eran 23,3% menores que el ingreso promedio de Lima Metropolitana.

Para 1994 y de acuerdo con la misma fuente de información, los ingresos de las mujeres cayeron con respecto al ingreso promedio de Lima Metropolitana, no obstante que se incrementó el número de horas trabajadas semanalmente. El fenómeno contrario se refleja en las remuneraciones de los hombres, quienes las incrementaron de 15,4% del ingreso promedio en 1991 a 16,3% en 1994.

De la misma información se desprende que las mujeres en 1991 ganaban el 66,4% de la remuneración de los varones, porcentaje que se redujo a 62,9% según la ENNIV de 1994.

Los despidos masivos del aparato público, tuvieron por consecuencia la disminución de la participación del empleo público en la población económicamente activa de Lima, de 10,6% en 1990 a 7,2% en 1994.

Ello produjo una informalización masiva del empleo. El em-

pleo en las denominadas microempresas creció a un promedio anual de 13,3%. La participación de las mismas en la PEA de Lima aumentó de 10,5% en 1990 a 14,9% en 1994.

CUADRO 2.

PARTICIPACION CIUDADANA

Situación del empleo en Lima metropolitana					
	1990	1991	1992	1993	1994
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Desempleo	8,3	5,9	9,4	9,9	8,8
Pea ocupada	91,7	94,1	90,6	90,1	91,2
Empleo Adecuado	18,6	15,6	14,7	12,7	16,9
Subempleo	73,1	78,5	75,9	77,4	74,3

Fuentes: Perú en Números 1995/CUANTO S.A.

La Constitución de 1993 estableció algunos mecanismos que favorecen la participación popular, como la posibilidad de pedir referéndum y la creación de la defensoría del pueblo. Posteriores medidas han limitado el derecho al referéndum, como el requisito de un millón y medio de firmas para pedirlo. El requisito adicional de contar con los votos de un número mínimo de congresistas aun no establecido, ha motivado fuertes discusiones.

La Constitución de 1993 estableció también los derechos de iniciativa legislativa; revocatoria de autoridades políticas a nivel local y regional, remoción de autoridades y rendición de cuentas en los mismos niveles. Estos derechos han sido convertidos en normas por la Ley 26300 que aun no puede ser aplicada porque no se encuentra reglamentada.

Desde 1980 se han estado realizando elecciones regulares y periódicas para Presidente de la República, parlamentarios, alcaldes y concejales municipales.

Las leyes peruanas establecen la obligatoriedad del voto. Perú cuenta con 14 millones de electores. En las elecciones presidenciales de 1995 hubo 28% de ausentismo.

Organizaciones ciudadanas de diversos tipos han surgido en todas las clases sociales, especialmente en los sectores populares y han adquirido mediante la presión y la movilización el derecho de intervenir. Estas organizaciones no han sido incluidas en las instituciones participativas: las elecciones y los mecanismos creados por la Constitución de 1993.

PLANES DE ERRADICACION DE LA POBREZA

La concepción básica gubernamental reposa, como lo afirma el documento peruano de Estrategia para la lucha contra la pobreza en que «la recuperación económica en base a la estabilización y la liberalización es crucial para el ataque a la po-

breza».

En 1995, el Presidente del Consejo de Ministros Dante Córdova, expuso ante el Congreso los objetivos de la política social del gobierno: Reducción de la pobreza extrema al 50% al año 2000; dedicación del 40% del presupuesto general de la República a atender la pobreza.

En mayo de 1996 el nuevo Presidente del Consejo de Ministros Alberto Pandolfi fijó así las metas sociales del gobierno hasta el año 2000: reducción de la pobreza extrema del 22% en 1991 al 11% de la población para el año 2000; reducción del analfabetismo del 11% al 9%; reducción de la mortalidad infantil de 55 a

34 por cada mil nacidos vivos; reducción de la desnutrición crónica de 48% a 34%; reducción de la mortalidad materna de 261 a 100 por cada 100 mil madres; incremento de la cobertura de agua del 64% al 80% de la población; incremento de alcantarillado de 60% a 75% de la población.

No ha existido ninguna participación de la sociedad civil en la elaboración de dichos planes ni se prevé que el gobierno pueda aceptar formalmente la participación de la sociedad civil en la discusión y seguimiento de sus políticas.

LEGISLACIÓN LABORAL VINCULADA A LA MUJER

A partir de la Constitución de 1979 y el Código Civil de 1984, se estableció explícitamente un trato igualitario para el hombre y la mujer, y se busca el respeto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, sin hacer distinciones por género.

La Constitución de 1993 trata ambos sexos como semejantes sin ventajas hacia alguno en particular pero sin establecerlo explícitamente; y postula la protección del Estado a la madre trabajadora.

El Código Civil de 1984 estableció la igualdad en el ejercicio de los derechos civiles. Cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria permitidos por la ley, así como efectuar cualquier trabajo fuera del hogar, con el asentimiento expreso del otro. Si este lo negara, el juez puede autorizarlo, si lo justifica el interés de la familia. Esta ley corrigió lo establecido en el Código anterior en el cual el hombre era ubicado como el único responsable del mando de la familia.

La ley 22482 (Régimen de Prestaciones de Salud) mantiene el descanso por maternidad: establece un descanso prenatal de 45 días antes y 45 días después del parto; otorga un subsidio diario que se abona durante los 45 días anteriores al parto, siempre que la asegurada deje de trabajar en ese período.

La ley 4239 modificó el artículo 11 de la Ley 2851, estableciendo el pago de una indemnización por despido de dos remuneraciones en favor de la mujer injustamente cesada.

El DL 688 (Ley de Consolidación de Beneficios Sociales) regulaba en su capítulo II la bonificación por tiempo de servicios (BTS), equivalente a 30% de la remuneración para los hombres y mujeres que hayan alcanzado 30 años de servicios a un mismo empleador. Asimismo, la tercera disposición transitoria estableció dos normas: la continuación del pago de la BTS de 25% para las mujeres que accedieron a ella a los 25 años de servicios (Ley 24504), elevándose a 30% al cumplir 30 años de servicios.

La Ley 26513 señala que las BTS de 25% y 30% que se venían pagando, debían seguir abonándose sólo a los trabajadores beneficiarios, quedando sin efecto para el resto de trabajadores.

Si bien la Constitución de 1993 presenta al hombre y a la mujer en un mismo plano, la legislación hasta julio de 1985 establecía una protección a la mujer que ahora ha sido disminuida. Se arguye que los beneficios excesivos para la mujer pueden perjudicarla, ya que resulta más costoso para el empleador contratar a una mujer que a un hombre.

Las tasas de sindicalización cayeron durante el período 1991–1994 en 19%, correspondiendo a los hombres 20% y a las mujeres 15%. La reducción más significativa se ha producido en los establecimientos privados, donde en 1994 disminuye en 19,2% con respecto a 1991, mientras que en los establecimientos públicos la caída es de 14% anual.

- CEDEP
- FOVIDA